

U N I V E R S I T E      d e      D A K A R

-----

FACULTE DE DROIT et DES SCIENCES  
ECONOMIQUES

-----

STATUT JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA  
COMMUNAUTE et des ETATS-MEMBRES.

-----

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT  
PRESENTEE et SOUTENUE  
par

Philippe GEORGES

---

Le                      Juin 1961

THD 232

~~Ref. 5053~~



## NOTE AUX LECTEURS

Ce document a été numérisé et mis en ligne par la Bibliothèque Centrale de l'Université Cheikh Anta DIOP de DAKAR



**Bibliothèque Centrale UCAD**

Site Web: [www.bu.ucad.sn](http://www.bu.ucad.sn)

Mail: [bu@ucad.edu.sn](mailto:bu@ucad.edu.sn)

Tél: +221 33 824 69 81

BP 2006, Dakar Fann - Sénégal

-----  
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES  
ECONOMIQUES  
-----

LISTE des membres du corps enseignant :

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| - DECOTTIGNIES Roger    | - Doyen de la Faculté,<br>Professeur de Droit Civil. |
| - DUFOUR Jean           | - Assesseur,<br>Professeur d'Economie Politique.     |
| - DEPREZ Jean           | - Professeur de Droit Civil.                         |
| - CHABAS Jean           | - Professeur de Droit Commer-<br>-cial.              |
| - SCHAEFFER Eugène      | - Professeur de Droit Pénal.                         |
| - COCATRE-ZILGIEN André | - Agrégé de Droit Public .                           |
| - BADOUIN Robert        | - Agrégé d'Economie Politique.                       |
| - HILAIRE Jean          | - Agrégé de Droit Romain et<br>d'Histoire du Droit.  |
| - LEDUC Michel          | - Agrégé d'Economie Politique.                       |
| - LAVROFF Dmitri        | - Agrégé de Droit Public.                            |
| - PEISER Gustave        | - Agrégé de Droit Public.                            |
| - WADE Abdoulaye        | - Chargé de cours.                                   |

-----

COMPOSITION du JURY

-----

PRESIDENT : Monsieur le Professeur R.DECOTTIGNIES  
Doyen de la Faculté de Droit et des  
Sciences Economiques.

SUFFRAGANTS :

- Monsieur André COCATRE-ZILGIEN, agrégé,
- Monsieur Gustave PEISER, agrégé.

---

La Faculté n'entend donner  
aucune approbation ni improbation  
aux opinions émises dans cette thèse;  
ces opinions doivent être considérées  
comme propres à leur auteur .

## I N T R O D U C T I O N

-----

Le problème le plus important de notre époque est incontestablement celui que l'on a qualifié de colonial. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, toute l'histoire a été dominée par les ébranlements successivement subis par les systèmes coloniaux. Notre époque se situe dans un équilibre instable menacé précisément par les derniers sursauts de la colonisation et de son pendant actuel, la décolonisation.

La France a sans doute été le pays le plus touché par ce problème : la recherche d'une solution, avantageuse pour elle et équitable pour ses colonies, lui a coûté un régime politique et une constitution. En 1946, animée d'un idéal de justice issu de la guerre, la France proposait une solution à ce problème, la solution de l'Union française. Douze années après, en 1958, il fallait se rendre à l'évidence : l'Union française était un échec et n'avait pu résoudre le problème colonial. Il était temps de trouver autre chose pour éviter de voir empirer des relations déjà tendues entre une métropole centralisatrice et des collectivités d'outre-mer jeunes et avides d'indépendance. Pourtant en 1960, deux ans plus tard, le régime créé en 1958 par la Constitution, sous le nom de Communauté avait déjà subi une évolution rapide vers des structures plus

souples n'ayant plus rien de commun avec les précédentes.

Quel était donc ce problème si difficile à résoudre et comment allait-on le résoudre ?

En 1944, le vieux système colonial baptisé du nom glorieux d'Empire français n'était plus. Il n'avait pu résister à la tourmente de la guerre car déjà, avant celle-ci, il craquait de toutes parts. C'est cependant la deuxième guerre mondiale qui allait marquer le début du mouvement de décolonisation. La métropole était coupée du reste de son empire, les territoires d'outre-mer devenaient peu à peu l'assise territoriale sur laquelle pouvait se fonder l'autorité gouvernementale de la France libre. En même temps, cette rupture favorisait des tendances à l'autonomie et à l'émancipation, lesquelles trouvaient leur source dans l'accès des populations indigènes à la culture et à l'organisation politiques. Ainsi, pendant la guerre, le terme "Communauté française" fut lancé, imprécis peut-être, mais il marquait un changement dans les idées. Dorénavant, l'Afrique surtout, qui avait pris conscience de son rôle, entendait être traitée en égale par la France et non plus en colonie. Cette prise de conscience ne s'est d'ailleurs pas cantonnée à l'Afrique puisque l'Indochine, Madagascar, allaient être le théâtre de troubles sanglants du fait justement de personnes qui prétendaient rechercher cette égalité. Il fallait donc substituer à des rapports Métropole-Colonies, fondés sur l'inégalité et l'exploitation, des rapports Métropole-Territoires associés fondés sur des liens d'égalité et d'association. Toute une gamme de solutions était possible. On pouvait tout d'abord, et c'est ce qui a été fait, changer nominalement les liens existants tout en conservant la réalité de la sujétion, surtout économique. On a appelé cela soit fédéralisme, soit intégration, soit association. L'échec de l'Union française a suffisamment démontré que toute réforme, si elle n'était pas sincèrement voulue et effectivement appliquée, ne pouvait mener qu'à des déboires. On pouvait aussi envisager la solution extrême, celle de l'égalité parfaite, c'est-à-dire celle de l'indépendance, de la souveraineté totale. Cependant, cette solution s'était toujours heurtée à une fin de non-recevoir de la part de la métropole. La conséquence en a toujours été des conflits sanglants (Maroc, Tunisie,

Indochine, Algérie) qui, bon gré mal gré, se terminaient, le cas de l'Algérie excepté, par une indépendance arrachée dans la guerre ou dans des formes larvées de guerre, laissant des traces profondes de haine et de rancœur.

En fait, le vrai problème était là : désir des colonies de devenir indépendantes, mais refus de la métropole d'accorder cette indépendance.

Cette idée d'émancipation chez les peuples colonisés est certainement la plus importante de ce demi-siècle. A notre avis, elle dépasse toutes les autres notions de guerre froide, de lutte entre idéologies. Il n'est que de regarder l'Histoire de la France depuis 1944 pour constater que cette histoire a été constamment influencée par des guerres coloniales. Celles-ci ont même réussi à changer, indirectement, le régime politique français.

L'émancipation des peuples colonisés est liée à un autre problème : le sous-développement des colonies, des territoires d'outre-mer. Il n'est que d'examiner les chiffres, les statistiques, pour apercevoir la différence existant entre la colonie et le pays colonisateur, que ce soit au point de vue du revenu moyen par habitant ou au point de vue de la population scolarisée. Tout montre un déséquilibre violent, explosif même, car un pays sous-développé économiquement dépend des autres. Il a besoin des autres pays pour financer les investissements nécessaires à son développement : il est donc obligatoirement un pays dépendant.

En fait, le problème comporte deux données principales : d'une part, une donnée politique, le désir de justice et d'égalité avec le pays colonisateur, c'est-à-dire l'indépendance politique; et, d'autre part, une donnée économique, c'est-à-dire la revendication du droit au développement, l'indépendance économique. Si ces deux données sont intimement liées entre elles et même indissociables, selon que l'on se place d'un côté ou de l'autre, elles n'ont pas la même importance. Du côté du colonisateur, le facteur le plus important est le facteur économique : dans son esprit, c'est l'indépendance économique qui est primordiale car,

sans elle, l'indépendance politique n'est qu'un mythe. Pour lui, un pays ayant réussi à <sup>\*</sup>acquérir son indépendance politique, mais restant un pays sous-développé, ne pourra que retomber sous la domination d'une autre puissance. L'exemple du Sud-Vietnam, devenu indépendant par rapport à la France mais dépendant des Etats-Unis, est un exemple fréquemment cité.

Du côté du colonisé cependant, l'optique est autre. L'indépendance politique est celle pour laquelle doivent se concentrer tous les efforts du pays. Le mot "indépendance" est un mot qui a pour effet d'unir les masses populaires et, il faut le reconnaître, presque tous les pays luttant pour leur indépendance politique l'ont obtenue. Mais ces pays préfèrent l'indépendance nominale à l'indépendance réelle. Dans une certaine mesure, cela se conçoit très bien car des pays ayant vécu pendant plusieurs siècles dans une sujétion constante préfèrent hâter le mouvement et avoir tout de suite l'indépendance politique, plutôt que de patienter encore des années pour obtenir à la fois l'indépendance économique et l'indépendance politique, c'est-à-dire l'indépendance véritable.

Un fait est certain cependant : la tendance est très nettement vers l'indépendance des peuples colonisés. Peu de pays colonisateurs ont méconnu, au moins officieusement, cette vérité, mais ils l'ont interprétée fort différemment. En effet, il est mille et une manières d'accorder l'indépendance à un pays ou, pour employer une terminologie plus moderne, pour "décoloniser" un pays. D'après M. J.L. Quermonne (1) "la décolonisation peut donc se définir comme un processus d'établissement ou de rétablissement du droit commun, sur une base strictement égalitaire, dans les rapports individuels et intercollectifs entre anciens colonisateurs et anciens colonisés". A première vue, ce processus peut se concevoir de deux façons différentes soit d'une manière brutale et durable soit d'une manière plus souple sur la base d'une coopération avec le colonisateur selon des formules nouvelles. Si l'on met de côté la première solution qu'il faut rejeter et qui, de toute façon, appelle peu de commentaires puisque, une fois les ponts coupés, il ne

(1) "Esquisse d'une théorie juridique et politique de la décolonisation"; R U F 1958, pp. 429 et ss.

reste plus grand chose de commun (par exemple avec la République de Guinée), il faut se pencher sur la deuxième solution qui devrait être la seule à exister. On ne conçoit pas en effet qu'un pays colonisateur, même accordant l'indépendance à une de ses anciennes colonies, puisse penser un seul instant à couper tous les ponts. Au contraire, une multitude de théories se sont échafaudées pour résoudre ce problème des relations entre métropole et anciennes colonies et que l'on peut avec M. P.F. Gonidec (1) ramener à deux principales, ou plutôt à deux grands courants.

Le premier de ces courants appartient à l'idée fédérale qui repose sur l'autonomie des pays d'outre-mer. Une abondante littérature a fleuri sur le fédéralisme comme solution aux rapports métropole- ex colonies. La majorité des auteurs avait même tendance à considérer le fédéralisme comme une panacée universelle et, pourtant, dès le départ, une confusion existait. Pour certains auteurs (R. Capitant) le fédéralisme était le moyen de conserver ce qui pouvait encore l'être tandis que, pour d'autres (M. L.S.Senghor), le fédéralisme était le moyen de donner aux pays d'outre-mer cette égalité à laquelle ils aspiraient.

Si le fédéralisme était la panacée universelle pour des gens dont les idées étaient à l'opposé, il ne faut pas s'en étonner outre mesure car il n'existe pas un type d'Etat fédéral, il y en a autant qu'il existe d'Etats. Le fédéralisme n'est qu'un cadre qui répond à deux besoins : un besoin d'unité et un besoin d'autonomie. Dans ce cadre, de nombreuses et diverses formes sont permises. Cette opposition dans les idées s'est d'ailleurs marquée par une opposition dans les faits : la métropole ayant toujours tendance à développer le désir d'unité et les pays d'outre-mer à développer le désir d'autonomie. Cela se traduira en général par le désir de la métropole de conserver le maximum de compétences à la fédération, alors que les Etats d'outre-mer désirent que celle-ci en ait le minimum.

La métropole se chargera bien souvent de faire en sorte que le maximum de compétence soit réservé à la fédération, c'est--à-dire à elle-même dans bon nombre de cas. Ce sera là une application mauvaise du fédéralisme, ce sera

---

(1) P.F. Gonidec : Droit d'Outre-Mer, T. I, p.329

un fédéralisme inégalitaire et celui-ci ne sera plus un moyen de décolonisation. Pour que le fédéralisme remplisse sa mission qui est essentiellement de décoloniser en sauvegardant les intérêts des uns et des autres, il faut qu'il soit intégralement respecté; sans cela, il ne sera plus qu'un moment de l'évolution vers l'indépendance totale.

Le deuxième des grands courants qui n'est pas concomitant au premier, mais qui le suit bien souvent, est ce qu'on a appelé "l'indépendance dans l'interdépendance", formule qui a fait fureur. Contrairement au fédéralisme, ce courant n'a pas eu de doctrinaire car il est essentiellement empirique, il a découlé des faits. La première fois que cette formule a été lancée se situe au moment de l'indépendance du Maroc en 1956. Pour éviter de montrer à la France que le Maroc était totalement indépendant, on a eu l'idée de recourir à la formule de l'interdépendance. Cette formule reposait dès le départ d'ailleurs sur une équivoque semblable à celle du fédéralisme. Quand le pays nouvellement indépendant pensait "indépendance", la métropole, elle, pensait "interdépendance".

Mais on a surtout reproché à cette notion son obscurité car il est un fait que si tout le monde sait ce que veut dire l'indépendance, le terme interdépendance peut prêter à des significations fort diverses, surtout qu'une fois qu'un pays a obtenu son indépendance, il est assez peu pressé de signer des accords d'interdépendance. On pourrait croire alors que ce deuxième courant a échoué et les exemples du Maroc et de la Tunisie le laisseraient penser aisément mais, actuellement, ce courant, quoique non officiellement reconnu, est l'élément moteur de la "Communauté Rénovée" du "Commonwealth à la française". Les précédents fâcheux cités plus haut évitent sans doute que l'on parle un jour de l'indépendance des Etats de la Communauté dans l'interdépendance avec la France, mais c'est pourtant cela qui est en train de se passer dans cette année 1960.

Ainsi deux modes de décolonisation sont susceptibles d'être employés et tout porte à croire que, bien utilisés, les résultats seraient probants. D'où vient alors cette dégradation continue depuis 1946 des rapports de la France avec ses Territoires d'outre-mer ? Notre propos est justement de montrer qu'en France le constituant n'a pas su

choisir une solution ou, s'il l'a choisie, il l'a fait avec tant de réticence que cela revenait en fait à une négation de la solution choisie.

Nous étudierons surtout la Communauté (et ses Etats membres), créée par la Constitution du 4 octobre 1958 mais à notre avis pour montrer la persistance du Constituant dans ses erreurs, il fallait aussi, mais plus brièvement, étudier dans une partie préliminaire, l'évolution qui conduisit à la Communauté, c'est-à-dire l'Union française et ses causes d'échec.

#### Partie liminaire : DE L'UNION FRANÇAISE A LA COMMUNAUTE.

Le vieux système de l'Empire colonial s'était écroulé pendant la deuxième guerre mondiale; il fallait le remplacer sur la base des idées nouvelles émises pendant cette période troublée et compte tenu de l'évolution interne qui s'était produite. Ces idées et cette évolution furent concrétisées dans un texte : "Les recommandations de la Conférence de Brazzaville" qui s'était tenue en février 1944. Cette conférence préconisait pour l'après-guerre une politique d'assimilation à base de décentralisation assez large, sans cependant aller jusqu'à l'autonomie complète. Mais on n'allait pas tenir compte de ces recommandations car elles faisaient fi de la réalité sociale de l'outre-mer et de l'influence de la politique internationale.

Il fallut attendre encore une année pour voir apparaître un nouveau terme qui allait connaître une fortune exceptionnelle. C'est dans la "déclaration gouvernementale du 23 mars 1945 relative à l'Indochine" qu'apparut en effet l'expression d'"Union Française" désignant un système politique qui allait, pendant une période de douze années, tenter de résoudre les difficiles problèmes des relations de la France avec les pays d'outre-mer.

En effet, il fallait trouver une solution et l'opinion dominante était pour une constitutionnalisation de cette solution. Certes, ce n'était pas la première fois que des dispositions relatives aux problèmes coloniaux figuraient dans une Constitution française : les Constitutions de l'an III, de l'an VIII, les Chartes de 1814 et de 1830

et la Constitution de 1848 en comportaient, mais dans tous ces textes, le problème colonial était abordé de façon incidente et, d'autre part, n'étaient en cause que des territoires d'étendue limitée et de faible population.

La première Assemblée Constituante de 1946 fit tout de suite l'unanimité sur l'expression "Union Française". Celle-ci apparaissait séduisante; elle rallia tous les suffrages malgré son ambiguïté et même, pouvait-on dire, en raison de son ambiguïté, résultat d'une absence de définition pour ne pas dire d'une volonté d'imprécision et d'obscurité désirée par certains. En effet, pour les partisans de l'assimilation (de l'intégration dirait-on aujourd'hui) "l'Union Française pouvait être conçue comme le lien textuel, le symbole de cohésion totale de la métropole et de ses territoires dépendants et, à l'inverse, la terminologie nouvelle laissait le champ libre à des institutions satisfaisantes pour les partisans de la politique d'autonomie"(1).

Dans cet état d'esprit la première Constituante fixa sans grandes discussions un statut de la France et des Territoires d'Outre-Mer, concrétisé dans les institutions prévues par le projet de Constitution du 19 avril 1946 et défini ainsi par l'article 41 de ce texte : "La France forme avec les Territoire d'Outre-Mer, d'une part, et avec les Etats associés, d'autre part, une Union librement consentie". Mais ce projet présentait un manque d'homogénéité total dû à l'insouciance de la première Assemblée Constituante face à ce problème.

Ce projet fut rejeté par le référendum du 5 mai 1946 mais, il faut le dire, non pas en raison des dispositions concernant l'Union Française car la majorité des électeurs ne s'y intéressaient absolument pas.

Devant la deuxième Assemblée Constituante, les débats relatifs à l'Union Française furent plus longs et plus laborieux. Le projet élaboré en Commission fut rejeté et on confia au gouvernement le soin de déposer un nouveau projet. L'Assemblée adopta celui-ci sans discussion, comme le premier projet par la première assemblée, mais ce projet était totalement différent. Lors de la seconde lecture de

(1) Pierre Lavigne, *la Constitution de l'Union Française* - Recueil Penant 1947.

l'ensemble du projet constitutionnel, les dispositions relatives à l'Union Française furent réparties entre le Préambule et le texte de la Constitution promulguée le 27 octobre 1946 (pour former le Titre VIII de celle-ci).

Le problème semblait ainsi réglé définitivement, un nouveau régime était créé et cela apparaissait même dans le nouveau vocabulaire. En effet toute la question coloniale était traitée sans que soit prononcé le mot "colonie" autrement que pour proscrire la "colonisation" dans le dernier alinéa du Préambule. Ainsi était défini l'esprit nouveau du système et le renouvellement de la terminologie, promis, semblait-il, au plus bel avenir.

Cependant douze ans après, l'Union Française s'achevait sur un échec. Un autre système la remplaçait : la Communauté. Notre propos est ici d'étudier cette Communauté; il nous a toutefois paru utile d'essayer de voir les causes de l'échec de l'Union Française et les divers projets de réformes qui furent proposés quand cet échec devint probable.

## Chapitre I.- CAUSES DE L'ECHEC DE L'UNION FRANÇAISE.

On en peut distinguer deux sortes, les causes institutionnelles et les causes politiques.

### Section I.- Causes institutionnelles.

#### § 1.- Obscurité du Titre VIII.

Le texte du Titre VIII de la Constitution de 1946 était techniquement supérieur aux dispositions relatives à l'Union Française du projet du 19 avril 1946; il n'empêche qu'il était si peu compréhensible qu'après des mois d'examen, les juristes étaient fondés à se demander, dans bien des cas, la signification de tel ou tel article et, ce qui est plus grave, le sens profond de la politique qui devait, d'après la Constitution, animer cette Union Française. Celle-ci semblait avoir été élaborée dans les textes sans bien se soucier des réalités. En effet, l'Union Française a été définie par la Constitution dans

l'abstrait des catégories juridiques, sans aucune allusion à des réalités géographiques ou humaines qui eussent permis d'éclairer ses dispositions. Ainsi, les Territoires associés n'étaient définis, dans la Constitution, ni juridiquement ni géographiquement. Mais il résultait des textes que ces territoires ne faisaient pas partie de la République. En fait, c'étaient les territoires sous tutelle du Togo et du Cameroun.

Autre incidence de cette obscurité, <sup>incidence</sup> qui est maintenant d'actualité : l'Algérie. Celle-ci était divisée en départements d'après la loi du 19 mars 1946 et la loi du 27 octobre 1946 mais, d'après la politique constamment suivie, l'assimilation était écartée. Certains hommes politiques avaient même proposé que l'Algérie devînt un Territoire associé dans l'Union Française, en se fondant sur le fondant sur le fait qu'elle était en réalité un Territoire d'outre-mer, divisé en départements.

## § 2.- Incohérence du Préambule et du Titre VIII.

L'obscurité du titre VIII aurait été un moindre mal si elle ne s'était conjuguée avec une contradiction de ses dispositions avec celles du Préambule de la Constitution. En effet, dès la lecture de l'article 60 apparaît une contradiction avec le préambule. "L'Union Française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ...", dit l'avant-dernier alinéa du préambule. Or l'article 60 ne réalise pas une véritable union car, nous apprend-il, "l'Union Française est formée d'une part de la République française qui comprend la France métropolitaine, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer, d'autre part des territoires et Etats associés".

Tout d'abord, dans son esprit, cet article s'opposait au Préambule dans la mesure où celui-ci était une vue sur l'avenir et où l'Union Française était un devenir plus qu'un état présent. A l'inverse, l'article 60 était une constitutionnalisation d'un état de fait et une constatation de droit positif.

En outre, dans la définition de l'Union Française apparaissait une complication du fait que le titre VIII traitait de questions relatives à l'organisation et à la

composition interne de la République Française, telle que la définissait l'article 60. Cela créait un deuxième aspect de la contradiction déjà signalée : l'Union Française était un tout dont la République Française n'était qu'une partie et, à l'inverse, la Constitution de l'Union Française qu'était le titre VIII en réalité, n'était qu'une partie de la Constitution du 27 octobre 1946, qui s'intitulait Constitution de la République Française.

Il y a un abîme entre les deux doctrines présentées par le Préambule : non pas qu'elles s'excluent l'une l'autre, mais elles sont la conséquence l'une de l'autre. On ne pouvait à la fois affirmer que "l'Union Française était composée de nations et de peuples ..." et que "la France entendait (les) conduire ..." Ainsi, lorsque les auteurs ont montré l'opposition entre le Préambule et le titre VIII, celle-ci leur a masqué l'opposition profonde qui existait dans les principes mêmes qui servaient de base à cette construction. Il était donc de bien peu de secours de présenter le titre VIII comme l'état présent du droit et le Préambule comme les grandes lignes de l'avenir, le programme à long terme. Ce programme était lui-même profondément contradictoire, il contenait deux doctrines d'action : l'une coloniale qui tendait à réaliser une décolonisation; l'autre post-coloniale, qui tendait à unir librement des peuples émancipés.

Par delà l'analyse d'un texte que beaucoup considéraient comme une collection de formules vides de toute substance juridique, le drame était plutôt dans un divorce permanent entre deux formes de pensée et d'action caractérisant d'ailleurs notre histoire coloniale des vingt dernières années. La métropole pensait et agissait comme si les peuples qu'elle affirmait vouloir émanciper ne l'étaient point encore; ces derniers agissaient et pensaient comme s'ils avaient atteint cette capacité de gérer démocratiquement leurs propres affaires; ce droit qui leur avait été promis et qu'ils avaient hâte d'utiliser, ils en réclamaient avec impatience plus que la jouissance : l'exercice. Ce Préambule de 1946 dont la valeur a parfois été niée ainsi que la force juridique a joué quand même un grand rôle car il avait acquis une valeur de symbole.

§ 3.- L'Union Française : régime anachronique (1) .

Le titre VIII est en effet entaché d'un vice juridique : une Constitution française, votée par des députés français, approuvée par le peuple français, prétendait statuer sur le sort de certains Etats qui, bien que protégés, avaient conservé leur personnalité internationale. De même, cette constitution ne pouvait définir unilatéralement les liens destinés à se substituer aux traités de Protectorat.

Le titre VIII excluait, car la République était une et indivisible, tout fédéralisme même modéré, il constituait une armature trop rigide qui était dépassée.

M. Georges Vedel pensait que le plus sage aurait été de déconstitutionnaliser le titre VIII, la procédure de révision en aurait été grandement assouplie.

§ 4.- Défaut de force attractive du cadre juridique de l'Union Française.

La quatrième et dernière cause institutionnelle d'échec de l'Union française est peut-être la plus importante. Manifestement, l'Union Française voulait être le cadre susceptible d'attirer et de retenir tous les pays d'outre-mer et servir d'exemple aux autres pays. La définition que l'article 60 de la Constitution de 1946 donnait de l'Union Française procédait avant tout d'un souci de modification des vocabulaires juridiques d'essence coloniale. Ainsi la notion de protectorat était écartée, si bien que l'on pouvait se demander si ce régime subsistait. Mais l'art. 60 mentionnait au titre des membres de l'Union Française les Etats associés dont la situation au sein de cette Union résultait pour chacun d'eux de l'acte qui définissait ses rapports avec la France. Dans l'esprit du Constituant de 1946, le statut des Etats associés s'adressait essentiellement aux Etats protégés. Si les Etats d'Indochine ont cru devoir adhérer au statut d'état associé, par contre les Etats de Tunisie et du Maroc ont toujours témoigné d'une répugnance caractérisée à une telle adhésion.

Une interprétation juridique hâtive du titre

(1) cf. Vedel : "Demain" - Mars 1957.

VIII avait incontestablement contrarié les efforts de notre diplomatie et contribué à détourner la Tunisie et le Maroc de l'Union Française. Ainsi un Comité juridique de l'Union Française avait été créé pour éclaircir prestement les points obscurs. Consulté sur le point de savoir s'il était juridiquement possible d'envisager une représentation de la Tunisie et du Maroc au sein du Haut Conseil de l'Union Française et de l'Assemblée de l'Union Française, sans l'intervention préalable à l'égard de chacun de ces Etats d'un nouvel acte se substituant au traité de Protectorat, ce Comité avait émis, le 4 février 1948, un avis dont les conclusions disaient en substance que la Tunisie et le Maroc étaient de plein droit des Etats associés, même s'ils ne se faisaient pas représenter auprès du Président de l'Union Française ni au Haut-Conseil ou à l'Assemblée de l'Union Française. De plus, aucune modification des traités en vigueur n'était nécessaire pour leur permettre d'utiliser, en tant qu'Etats associés, la faculté d'être représentés au sein du Haut-Conseil ainsi qu'à l'Assemblée de l'Union Française.

Cet avis eut un écho très fâcheux en Tunisie et au Maroc : il apportait de l'eau au moulin de la propagande nationaliste selon laquelle le régime de l'Union Française demeurerait le régime des décisions unilatérales de la France. Le Néo-Destour et l'Istiqlal pouvaient soutenir avec assurance que la France entendait continuer d'imposer ses solutions, sans tenir compte de la volonté des souverainetés locales. De plus, aucune modification des traités de Protectorat n'étant envisagée, les nationalistes tunisiens et marocains voyaient une raison de plus de souligner l'immobilisme de la puissance protectrice contrairement à leur opinion qui désirait tout d'abord une révision de ces traités. Pour la Tunisie et le Maroc, l'Union Française n'était qu'un changement d'étiquette de l'Empire français.

Naturellement des efforts furent tentés pour revenir sur cette interprétation hâtive. Ainsi le Conseil d'Etat rappela que toute association implique contrat et non acte unilatéral; dans cette optique, les dispositions de la Constitution n'étaient qu'une simple offre de contrat. Tant que l'acceptation de cette offre n'était pas donnée par le Bey de Tunis ou le Sultan du Maroc, ni la Tunisie

ni le Maroc ne feraient partie de l'Union Française. Mais cette interprétation du Conseil d'Etat date de 1955 et, pendant sept années, le Maroc et la Tunisie avaient eu le temps et les occasions de répéter sur tous les tons qu'ils rejetaient toute adhésion à l'Union Française.

Constatant ainsi la difficulté de meubler le cadre juridique de l'Union Française, le Gouvernement de la République française se résigna à rechercher les solutions aux problèmes posés par ses nouveaux rapports avec les Etats intéressés dans la conclusion d'accords bilatéraux qui ne seraient pas insérés dans l'organisation de l'Union Française.

Le manque de force attractive du cadre juridique de l'Union Française se trouvait définitivement consacré car il s'avérait incapable d'accueillir les Etats protégés auxquels ils étaient précisément destinés.

Les causes d'échec de l'Union française découlant directement soit de mauvaises dispositions constitutionnelles, soit de mauvaises interprétations de ces dispositions, ont été certes très importantes et ont contribué à sa disparition, mais les plus décisives ont été les causes politiques.

## Section II.- Causes politiques de l'échec de l'Union Française.

La première et la principale de ces causes réside dans le développement du nationalisme chez les peuples colonisés.

### § 1.- Apparition et extension du nationalisme

#### 1/ - Qu'est-ce que la décolonisation ? (1)

Telle est la première question que l'on se pose en abordant l'étude du nationalisme. La

---

(1) cf. J.L. Quermonne : Esquisse d'une théorie juridique et politique de la décolonisation. R.J.P.U.F. 1958, p. 449.

décolonisation nous est présentée comme une étape de l'évolution de l'histoire, qu'un peuple doit franchir une fois pour toutes, ou qu'il devra traverser à plusieurs reprises en fonction des phénomènes de domination si l'histoire n'est, comme on le dit, qu'un perpétuel recommencement.

Différentes théories de la "décolonisation" ont pu être esquissées. Tout d'abord la théorie marxiste-léniniste estime que c'est une progression historique alors que, à l'inverse, une certaine doctrine nationaliste estime que la décolonisation est un retour au passé, un processus régressif. Quant à M. Ahmed Ben Salah, il pense que "sous peine de conduire à une marche à rebours, à une régression, la décolonisation ne doit pas être un processus inverse de la colonisation".

Ceci nous amène à une dernière conception du terme et qui nous semble la meilleure : la décolonisation ne serait ni le contraire absolu ni le dépassement nécessaire de la colonisation. Elle en serait le prolongement logique, comme l'épanouissement. Mais la décolonisation, même ainsi entendue, n'aurait peut-être jamais existé si le moteur du nationalisme ne l'avait pas déclenchée.

## 2/ - Développement du nationalisme dans l'Union Française (1).

On peut dire que le nationalisme est pour la première fois apparu dans le soulèvement du Viet-Ninh en Indochine à la suite de la seconde guerre mondiale. Ce soulèvement a déclenché par la suite de nombreuses réactions en chaîne. La période de douze années d'existence de l'Union Française peut être divisée en trois phases : la première va jusqu'en 1947; pendant cette phase c'est la mise en place de nouvelles institutions où l'on voit apparaître le nationalisme en Indochine. La deuxième phase, la plus longue, va de 1948 à 1955; c'est une période de stagnation dite "immobilisme", pendant laquelle le nationalisme va prendre une ampleur inattendue. Celui-ci pesant sur la politique coloniale détermine une orientation nouvelle

(1) cf. P.F. Gonidec - Evolution des Territoires d'Outre-Mer - R.J.P.U.F. 1958

dans le sens du relâchement de la domination politique de la métropole, d'une atténuation du phénomène colonial. C'est la dernière phase qui va de 1956 à 1958.

Le nationalisme dans les territoires d'outre-mer est à la fois une protestation ou un refus et une revendication. A ce double titre, il est une réaction contre l'action de la puissance coloniale, un fruit amer du colonialisme. Le nationalisme commence à apparaître lorsque les autochtones n'acceptent plus leur aliénation, lorsqu'ils s'attaquent directement à la domination de la métropole pour la faire disparaître. Le nationalisme se réalise pleinement par l'apparition d'un autre trait complémentaire : la revendication de l'indépendance. "Le désir d'indépendance est le seul dénominateur commun actuel de toutes les doctrines, de toutes les idéologies, de toutes les religions africaines" (1). A ce sujet, on peut remarquer que le nationalisme noir a un caractère plus négatif que positif, car les peuples noirs veulent bien de la civilisation française et faire la politique française, mais sans la France.

De nombreux facteurs favorisent le développement du nationalisme et son apparition. Ainsi les facteurs économiques qui sont essentiellement des facteurs de déséquilibre. Déséquilibre entre secteur agricole et secteur industriel, entre une économie traditionnelle, dite de subsistance, et une économie moderne ou d'échange. Déséquilibre encore qui tient à la création de centres urbains de plus en plus importants.

L'apparition de nouvelles classes sociales a également favorisé le développement du nationalisme car, d'un côté, on trouve une bourgeoisie soucieuse de défendre ses intérêts et, d'un autre côté, un prolétariat de plus en plus nombreux, soucieux d'améliorer son sort par la revendication de l'indépendance, seule capable d'opérer une redistribution des revenus. Le syndicalisme, directement issu du nouveau prolétariat, est un des éléments moteurs les plus importants du nationalisme naissant.

Des facteurs culturels ont également fait naître

---

(1) Présence Africaine N° 14, p. 150.

et développé le nationalisme, surtout l'extension et l'accroissement de l'instruction qui ont favorisé la formation d'une élite et de leaders politiques. Même l'influence de religions importées - telles que le christianisme qui prône l'égalité entre tous les hommes et surtout l'islamisme - a été décisive. Enfin il ne faut pas oublier l'apparition d'une presse locale autochtone souvent affiliée à un parti et qui devenait la tribune du nationalisme et de la revendication de l'indépendance.

D'autres facteurs politiques ont eu un rôle important et, en particulier, les facteurs extérieurs tels que l'anticolonialisme de certains États, le rôle de l'O.N.U. et surtout l'échec de la politique de force en Indochine et en Afrique du Nord. Ce dernier facteur a eu une grande influence sur la naissance du nationalisme dans nombre de territoires d'outre-mer car il montrait qu'un pays plus faible en armement et en hommes, mais animé d'une volonté farouche d'indépendance, animé d'un nationalisme ardent, pouvait tenir tête à un autre pays chez qui la volonté de vaincre pouvait manquer.

Dans notre étude sur les facteurs de développement du nationalisme dans l'outre-mer, il convient de ne pas oublier les facteurs propres à chaque territoire qui peuvent varier à l'infini selon la situation géographique, les circonstances historiques, les races et les partis politiques de chaque territoire. Chronologiquement, le nationalisme s'est développé tout d'abord en Indochine, puis à Madagascar, en Afrique du Nord (Tunisie, Maroc, Algérie) enfin en Afrique Noire et aux Indes. Il a pris dans ces territoires des formes diverses qui toutes se ramenaient à une donnée commune : la revendication de l'indépendance.

Cependant, le nationalisme n'a pas été la seule cause politique d'échec de l'Union Française, l'influence de l'opinion internationale a eu, elle aussi, un grand rôle.

## § 2.- Influences internationales et des autres expériences nationales.

Sous la III<sup>e</sup> République, les affaires coloniales revêtaient un caractère international dans la mesure où

il s'agissait de réaliser dans le cadre d'une politique d'équilibre, un partage des influences entre les grandes puissances européennes sur les zones extra européennes ayant une vocation stratégique ou économique à la colonisation.

Après la première guerre mondiale et malgré la création de la Société des Nations qui s'est surtout intéressée au sort des pays sous mandat, les questions coloniales ont continué à présenter un intérêt international lié à cette préoccupation exclusive du partage des zones d'influence, sans que les problèmes que posait déjà l'évolution des territoires colonisés fussent de nature à affecter sensiblement les rapports internationaux.

Il en fut différemment après la deuxième guerre mondiale. La création en 1944-45 de l'Organisation des Nations-Unies, dont la Charte constitutive recommandait aux puissances coloniales de favoriser le développement de la personnalité des territoires gérés par elles, a été le signe éclatant que l'opinion internationale portait un intérêt accru aux mouvements qui se dessinaient à l'intérieur des empires coloniaux.

#### 1/ - Anticolonialisme des Etats étrangers.

Il faut d'abord citer l'anticolonialisme, assez curieux, des Etats-Unis. Leur anticolonialisme est d'ordre historique, lié aux souvenirs de la guerre d'Indépendance et, comme le disait M. Raymond Aron, devant un auditoire américain à l'Université d'Harvard, "vous vivez dans un pays où l'anticolonialisme est un cliché national et où tout mouvement nationaliste non(européen est certain de recevoir votre sympathie diffuse encore que pas toujours très active". L'anticolonialisme américain est encore d'ordre économique, en raison des débouchés que sont les pays sous-développés à la surproduction américaine. L'anticolonialisme des Etats-Unis est enfin d'ordre politique et stratégique, car ils ont joué la carte du nationalisme pour faire échec à la poussée communiste et pour pouvoir installer des bases stratégiques.

Nous trouvons ensuite l'anticolonialisme soviétique. Il est avant tout d'ordre idéologique, car la doctri-

ne marxiste-léniniste s'est toujours présentée comme étant favorable à l'exploité et hostile à l'exploiteur. Il est politique aussi, dans la mesure où il permet à l'Union Soviétique de s'immiscer dans les affaires de certains pays. Il est également stratégique pour les mêmes raisons que celles qui inspirent l'anticolonialisme des Etats-Unis. On pourrait même établir un curieux parallèle entre les anticolonialismes des "deux grands", car ils se ressemblent. Il est avant tout sentimental (ou idéologique) mais il est aussi politique et stratégique.

2/ - Rôle de l'Organisation des Nations-Unies.

Un fait est certain : l'O.N.U. a joué et joue encore le rôle de tribune internationale pour l'anticolonialisme militant, son action la plus efficace a été menée dans le domaine colonial (1). On s'aperçoit que politiquement, l'impérialisme colonial et la colonisation classique n'ont plus aucun soutien international. Ainsi la France a bien été obligée de souffrir une internationalisation "de facto" dans la mesure où elle s'est trouvée soumise à la pression constante de ses alliés pour le règlement de ses difficultés dans l'Union Française, susceptibles de compromettre, à leurs yeux, le rapport des forces entre l'Est et l'Ouest.

De plus, le développement d'une "troisième force internationale" a fait pencher la balance en faveur d'un anticolonialisme virulent. Cette troisième force s'est constituée à partir, justement, des pays sous-développés et des anciennes colonies devenues indépendantes. Ce sont, pour la plupart, des pays afro-asiatiques qui s'étaient réunis la première fois à Bandoeng pour discuter de l'anticolonialisme. D'où le nom qu'on leur donne parfois de pays de la Conférence de Bandoeng. Les Etats participant à cette Conférence, dans une résolution finale, se déclarèrent "d'accord pour déclarer que le colonialisme dans toutes ses manifestations est un mal auquel il doit être mis fin rapidement".

---

(1) Exception faite du Congo.

3/ - Influence des autres expériences  
coloniales.

L'influence des autres expériences coloniales a été aussi prédominante sur l'avenir de l'Union Française : surtout l'expérience britannique qui recherchait des formules substituant une libre association à une domination impériale. Prenons, par exemple, le cas particulier de la Gold-Coast à qui l'indépendance fut accordée assez tôt. La Gold-Coast, devenue le Ghana indépendant, eut énormément d'influence sur les territoires français d'Afrique, en particulier sur la Guinée, en ce sens que la France a souvent suivi une politique opposée à celle que mena la Grande-Bretagne à l'égard de ses possessions d'outre-mer, si bien qu'après dix ans d'échecs, nombreux étaient les responsables politiques français qui estimaient qu'il restait à la France de prendre exemple sur la souplesse et le réalisme britanniques.

4/ - Influence de l'échec de la politique  
de force en Indochine et en Afrique du Nord.

Ces échecs ont eu surtout pour résultat de montrer aux mouvements nationalistes qu'une insurrection nationale était difficile à réprimer; ils leur ont montré la mollesse, la faiblesse ou les incertitudes de la France face aux problèmes que lui posait l'existence de tels mouvements.

§ 3.- Non-respect des engagements.

Cette troisième sorte de cause politique est une cause plutôt psychologique. En effet, trop de réticences et d'arrière-pensées ont marqué l'application des mesures régénératrices entreprises dans la voie libérale tracée par le Préambule de la Constitution. Ainsi, outre la condamnation très nette de la colonisation arbitraire, le Préambule fixait comme objectif de l'évolution des peuples un régime d'autonomie interne : ce régime devait permettre auxdits peuples de s'administrer directement dans le cadre d'une gestion démocratique. Un tel objectif était d'ailleurs conforme aux recommandations de la Conférence de Brazzaville de février 1944. Cela devait se passer par étapes successives et même les nationalistes étaient d'accord sur ce point,

sans pour autant renoncer à leur idéal d'indépendance, mais ils estimaient que les lois de l'évolution devaient se concilier avec les nécessités de la transition.

Il faut reconnaître que les divers gouvernements de la IV<sup>e</sup> République se sont attachés à promouvoir des réformes constituant autant d'étapes dans la voie conduisant à l'autonomie interne. Qu'il s'agisse de réformes promulguées en Tunisie, en 1947, 1951 et 1954; des réformes introduites au Maroc en 1947, et 1953; des mesures prises dans les Territoires d'outre-mer à la faveur de la Loi-cadre du 23 juin 1956. Malheureusement ces réformes venaient souvent trop tard; les événements allaient beaucoup plus vite qu'elles et les réformes n'étaient accordées que sous la pression des événements. Le Président Bourguiba disait à ce propos en 1955 : "La France est toujours en retard d'une réforme, quand nous voulons l'autonomie interne, on nous accorde la cosouveraineté, quand nous voulons l'indépendance, on nous octroie l'autonomie interne".

De plus, l'application qui a été faite des mesures réformatrices n' a pas toujours répondu au but affirmé dans les textes qui les sanctionnaient. Peut-être pourrions-nous mettre à part les dispositions de la loi-cadre du 23 juin 1956 qui semblent avoir reçu une application correcte mais si brève : à peine deux ans. Mais il n'est pas douteux que les réformes réalisées au cours des dernières années en Afrique du Nord et spécialement en Algérie n'ont pas toujours été légalement exécutées à l'échelon local. Souvent, pour ne pas dire toujours, ces réformes avaient été promulguées contre l'avis formel des collectivités françaises vivant en Algérie, lesquelles avaient montré violemment leur opposition en contrariant les décisions d'application incombant aux pouvoirs publics. Toutes ces réticences n'ont pas manqué d'être exploitées par la propagande nationaliste. Si notre politique en Tunisie et au Maroc s'était attachée à respecter la souveraineté de ces Etats, reconnue par les traités de protectorat mais interprétée unilatéralement dans un sens tout différent, il est possible que ces pays eussent évolué d'une autre manière. En ce qui concerne l'Algérie, si l'intégration tant prônée aujourd'hui par les Européens avait été faite il y a 10 ans, peut-être le mot d'indépendance n'aurait-il été jamais

prononcé. Sur le plan psychologique, un tel comportement est parvenu à faire douter par moments les peuples d'outre-mer de la sincérité des intentions de la France.

Il faut reconnaître, cependant, que les gouvernements des peuples associés à la France n'ont pas toujours, eux non plus, respecté leurs engagements vis à vis de la France.

Il en est ainsi résulté une détérioration du climat de confiance indispensable qui aurait dû caractériser les relations de la France avec les pays d'outre-mer.

#### § 4.- Absence de coordination de l'action gouvernementale.

Cette dernière cause politique d'échec de l'Union Française est due, hélas, au plus grave défaut de la IV<sup>ème</sup> République : l'instabilité ministérielle, elle-même liée à ce phénomène qu'on a appelé "la course aux portefeuilles ministériels". En effet, les différents territoires formant l'Union Française étaient rattachés à des départements ministériels différents. Ainsi les territoires d'outre-mer de la République Française dépendaient du Ministère de la France-d'outre-mer; l'Algérie relevait du Ministère de l'Intérieur et, depuis 1956, d'un Ministère autonome, spécifiquement consacré à l'Algérie; l'Indochine relevait du Ministère des Etats-Associés; enfin la Tunisie et le Maroc relevaient du Ministère des Affaires Etrangères. Il n'existait aucun organe de coordination entre eux et cette absence fut très lourde de conséquences. De nombreux exemples viennent à l'appui de cette affirmation. Ainsi, on pourrait citer l'arrestation en 1953 des Ministres Tunisiens, qui a un rapport troublant avec celle des Ministres libanais quelques dix ans auparavant; dans les deux cas, il a fallu sortir ces ministres de prison pour discuter avec eux du futur statut de leur pays. Ainsi le 6 décembre 1955, la vocation du Maroc à l'indépendance était reconnue, alors que l'encre ayant servi à la signature de l'indépendance tunisienne achevait à peine de sécher. On aurait pu aussi prévoir l'incidence des mesures émancipatrices envisagées au Maroc et en Tunisie sur le territoire qui était situé entre ces deux pays. Dans le même ordre d'idées, la poursuite d'une action militaire en Algérie était peu compatible avec le

transfert en 1956 aux autorités tunisiennes des pouvoirs de police des frontières.

De nombreux juristes et hommes politiques, ressentant particulièrement cette situation absurde et dangereuse, mettaient l'accent sur la nécessité d'un renforcement de la mission de coordination impartie à la Présidence du Conseil. Le Professeur René de Lacharrière en 1949, dans la *Revue juridique et Politique de l'Union Française* et M. Robert Schumann dans *La Nef* en 1953, insistaient justement sur la nécessité absolue de nature à éviter la survenance de troubles graves. Une des premières causes des événements de Mai 1956 en Algérie n'était-elle pas la lassitude enengendrée par les volte-faces et les hésitations des divers gouvernements incapables de mener une politique suivie et coordonnée ?

Mais que les causes d'échec de l'Union Française soient institutionnelles, qu'elles soient politiques, peu de gens s'en étaient véritablement aperçu. L'indifférence traditionnelle de l'opinion française à l'égard des problèmes d'outre-mer ne pouvait se réveiller parce qu'un vague conflit se poursuivait aux antipodes ou même de l'autre côté de la Méditerranée. Un jour cependant il fallut se rendre à l'évidence : l'Union Française, si tant est qu'elle ait jamais existé, avait vécu. Les Etats d'Indochine étaient indépendants après sept années de lutte; la Tunisie et le Maroc étaient sortis de l'orbite française; la révolte couvait à Madagascar et, point le plus crucial, l'Algérie était traversée par une crise dont les répercussions en métropole étaient immenses et tragiques. L'Union Française appartenait au passé.

Cependant, bien avant 1958, la lourde construction constitutionnelle était déjà ébranlée et de nombreux auteurs, des hommes politiques lucides mais angoissés, avaient tenté de mettre un frein à cette dégradation.

Quelques années après sa mise en route, il apparaissait encore possible d'apporter quelques modifications partielles, sans pour cela toucher au fondement même de l'Union Française. Mais très rapidement, dès 1953, il

il s'avéra que la réforme du titre VIII de la Constitution de 1946 était plus que jamais nécessaire et qu'elle devait être complète, c'est-à-dire en quelque sorte équivaloir à une refonte totale. C'est alors que d'innombrables projets de réformes ont surgi du néant et jamais on n'entendit aussi souvent parler de réforme, de révision qu'à propos de questions d'outre-mer. Tout de suite on remarqua que parmi la diversité de ces projets, une unité apparaissait: presque tous s'inspiraient du fédéralisme ou de la technique fédéraliste. Ce n'était d'ailleurs que reprendre la pensée, plus théorique que pratique, que le Général de Gaulle lança en ouvrant la Conférence de Brazzaville en janvier 1944 : "Vous étudierez ici, disait-il alors, quelles conditions morales, sociales, politiques, économiques, vous paraissent devoir être progressivement appliquées dans chacun de nos territoires, pour que par leur développement-même et le progrès de leur population, ils s'intègrent dans la Communauté française avec leur personnalité, leurs intérêts, leurs aspirations, leur avenir".

En février 1953, à Bobo-Dioulasso, le Congrès des Indépendants d'Outre-Mer adoptait une résolution précisant que "la révision de la Constitution, au lieu d'être limitée, doit porter aussi sur le titre VIII relatif à l'Union française et doit être effectuée dans le sens d'un fédéralisme actif. Seule une république fédérale paraît capable d'établir entre les institutions locales hardiment démocratiques et le pouvoir central, une articulation solide et harmonieuse".

Tout le monde paraissait d'accord donc pour réviser le titre VIII, et cela dans un sens fédéraliste. Mais deux catégories de projets de réformes voyaient le jour. Tout d'abord les projets de réforme partielle (et, par la même occasion, nous étudierons la seule réforme réellement adoptée); ensuite les projets de réforme totale, de refonte de l'Union Française, que nous étudierons ensuite en montrant leur influence sur les rédacteurs du titre XII de la Constitution de 1958.

Chapitre II.- PROJETS DE REFORME DE L'UNION FRANCAISE

Section I.- Projets de réforme partielle du titre VIII et réformes effectivement promulguées.

§ 1.- Les Projets.

Les projets de réforme partielle furent assez nombreux. La plupart avaient trait d'abord au mode d'élection du Président de la République, Président de l'Union Française, et ensuite à la composition et au rôle de l'Assemblée de l'Union Française.

1.- Election du Président de la République, Président de l'Union Française.

Le Président de l'Union Française était de droit le Président de la République Française. A sa désignation les nationaux des Etats associés ne participaient pas, puisqu'il était élu par le Parlement français composé de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République. Le rôle du Président de l'Union Française était de représenter les intérêts permanents de celle-ci. Il avait donc plutôt un rôle honorifique de conseiller qu'un rôle effectif. Cependant pour en faire véritablement un Président de l'Union Française, même en ne modifiant pas ses pouvoirs, des auteurs proposèrent de le faire élire par ce même parlement, mais élargi aux membres de l'Assemblée de l'Union Française, c'est-à-dire comprenant un certain nombre de représentants des Etats associés. Ces projets restèrent lettre-morte.

2.- Extension des compétences de l'Assemblée de l'Union.

C'est ici vraiment que la réforme aurait dû être appliquée car les pouvoirs de l'Assemblée étaient essentiellement consultatifs : elle pouvait être consultée par l'Assemblée nationale, le gouvernement de la République française et les gouvernements des Etats associés. Elle devait être consultée par l'Assemblée nationale avant le vote de toute loi concernant le statut d'un territoire d'outre-mer et par le Président de la République avant la signature de tout décret étendant une loi aux territoires d'outre-mer ou y édictant des mesures particulières. De toute façon ses avis étaient rarement écoutés.

C'est pour cette raison qu'on proposa tout d'abord de délimiter et d'étendre les attributions de l'Assemblée de l'Union Française pour en faire une véritable assemblée délibérante, compétente en matière "ultra-marine". Ensuite on proposa d'octroyer à l'Assemblée des pouvoirs réglementaires analogues à ceux qui étaient détenus par l'Assemblée algérienne : c'est-à-dire que ce serait elle qui prendrait les décrets relatifs aux territoires d'outre-mer. Enfin on voulait faire de l'Assemblée de l'Union Française un véritable Sénat de l'outre-mer, une chambre de réflexion ultra-marine uniquement consacrée à ces problèmes.

En fait, ces projets tendaient à doter l'Assemblée de véritables pouvoirs s'ordonnant autour de trois principes : participation active de l'Assemblée à l'élection du Président de la République, Président de l'Union Française; participation à l'élaboration des lois relatives aux territoires d'outre-mer et aux territoires associés; démocratisation du régime des décrets présidentiels relatifs aux territoires d'outre-mer par la nécessité d'un avis conforme de l'Assemblée de l'Union Française.

Cependant ces réformes n'étaient qu'à l'état de projet et, de toute façon, ne modifiaient en rien la structure de l'Union Française; elles ne touchaient pas au cadre constitué par le titre VIII. De plus, les mesures qui avaient été effectivement adoptées telles que les décrets du 25 octobre 1946 sur les Assemblées territoriales et la loi du 29 août 1947 sur les Grands Conseils de l'A.O.F. et de l'A.E.F. avaient organisé un compromis plus proche de l'assimilation que du fédéralisme.

Mais les événements allaient vite, bien plus vite que les parlementaires ne l'auraient voulu. L'Indochine, la Tunisie, le Maroc étaient indépendants totalement et sans esprit de coopération. Allait-on voir aussi l'Afrique noire et Madagascar se retourner contre la France. Il fallait trouver un frein; il fallait trouver une nouvelle solution raisonnable, une fois écartée l'indépendance immédiate : soit l'assimilation, soit le fédéralisme. Ce fut un moyen terme qui vit le jour, un compromis : la loi-cadre du 23 juin 1956, dite loi Defferre, du nom du Ministre de la France d'Outre-Mer qui en fut l'inspirateur.

§ 2.- Les réformes effectives : la loi-cadre du 23 juin 1956.

Notre intention n'est pas de l'étudier en détail car cela n'entre pas dans notre propos. Nous allons dire simplement en quoi elle consistait : elle a été la seule mesure d'ensemble relative à la France d'outre-mer prise pendant le cours de la IV<sup>e</sup> République; elle servit d'étape de transition vers la Communauté.

L'origine de cette loi est lointaine. Depuis longtemps, certains leaders tant africains que métropolitains, préconisaient une politique de décentralisation dont le but était d'accorder à chaque population d'outre-mer le soin de gérer démocratiquement ses propres affaires. Mais les circonstances favorisèrent le vote de cette loi : le Parlement et le peuple étaient intimement persuadés qu'il valait mieux devancer les événements et satisfaire les revendications pacifiques avant que la situation ne devînt dramatique. Il fallait donc faire vite et, pour cette raison, le gouvernement de Guy Mollet décida de recourir à la procédure de la loi-cadre. Cette procédure permet de définir les grandes lignes des mesures à prendre, remettant à l'Exécutif, sous le contrôle du Parlement, le soin d'en définir les modalités pratiques. On a beaucoup discuté de la constitutionnalité de cette loi et de la nature juridique des décrets pris en application de cette loi. Il est certain que le Parlement a violé la Constitution en autorisant le gouvernement à réaliser par décrets des réformes normalement du domaine de la loi. Mais, nécessité faisant loi, force est de nous attacher à examiner le contenu de cette loi plutôt que de discuter à perte de vue de sa conformité avec la constitution.

La loi-cadre du 23 juin 1956 prévoyait trois sortes de réformes générales :

1/ - Réforme du régime électoral.

Elle instituait le suffrage universel et le collège unique. C'était une mesure très importante mais qui, en réalité, découlait directement de la Constitution de 1946: il n'en a pas moins fallu dix ans pour la voir mettre en oeuvre.

2/ - Extension de la décentralisation administrative.

Il s'agissait ici de réformes de nature plus

administrative que politique. La loi-cadre prévoyait l'extension des compétences des assemblées élues décentralisées. Le dernier mot appartiendra donc aux assemblées qui auront un pouvoir délibérant dans des matières qui seront définies par décrets mais qui, en fait, consisteront au maximum dans la gestion de leurs intérêts propres.

La loi-cadre prévoyait également des dispositions relatives aux collectivités publiques à l'intérieur du cadre territorial. Essentiellement, elle prévoyait trois types de collectivités inférieures, mais la commune classique de type métropolitain restait le but à atteindre. Enfin était prévue également l'institution dans tous les territoires de Conseils de gouvernement, lesquels apparaissaient comme un embryon d'exécutif local.

### 3/ - Africanisation des cadres et réforme de la fonction publique.

Si les concours pour entrer dans la fonction publique étaient théoriquement égaux pour tous, il n'en restait pas moins vrai qu'ils étaient d'un accès difficile aux autochtones : le français n'est pas leur langue maternelle et l'équipement scolaire était très faible. C'est pourquoi la loi-cadre prévoyait, selon l'expression consacrée, "l'africanisation des cadres" qui consiste à ouvrir des concours spéciaux aux autochtones.

De plus, une réforme de la fonction publique était prévue dans les territoires d'outre-mer, d'une part, pour faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie et, d'autre part, pour promouvoir une réglementation autonome de la fonction publique outre-mer en ce qui concernait les services territoriaux.

Dans un titre II, la loi-cadre prévoyait des dispositions relatives aux territoires sous tutelle du Togo et du Cameroun dont le statut devait être défini par décrets. Entrés en vigueur les premiers, ils ont joué un rôle de pilote à l'égard des autres décrets d'application. Pourquoi ? Parce que le Togo et, dans une moindre mesure, le Cameroun étaient plus en avance que les autres territoires du fait de l'influence de l'organisation des Nations-Unies, du fait que la France mit son point d'honneur à faire mieux que l'Allemagne dans ces deux pays et, également, du fait de

l'influence exercée sur leur évolution par l'expérience britannique, dans cette partie du monde.

Ces deux territoires sont devenus indépendant en 1960.

Le but de la loi-cadre était très vaste et il est certain que les réformes ont modifié profondément les institutions des territoires visés. D'après le Ministre G. Defferre lui-même, le but était "non une réforme de la Constitution mais une réforme des institutions".

La loi-cadre n'eut qu'une brève existence; du moins dans les territoires ayant opté pour l'autonomie au sein de la Communauté, ne fut-elle qu'une étape, mais une étape nécessaire et décisive. "En effet, il est clair que cette loi conduira les territoires à réclamer l'autonomie politique; il se posera alors le problème de la structure même de la République" (1). Elle ne fut qu'une étape et ne pouvait être que cela car, sans consolidation constitutionnelle fédérale, la loi-cadre - qui, en fait, mettait en oeuvre une sorte de fédéralisme sans fédération - était appelée à servir de ferment aux nationalismes africains. La loi-cadre était une concession fragmentaire, génératrice de désillusions car elle apportait certains inconvénients du fédéralisme sans tous ses avantages.

Les circonstances exigeaient ainsi que les futurs rapports entre la métropole et les territoires d'outre-mer soient établis sur la base du fédéralisme. De nombreux auteurs et hommes politiques s'étaient penchés sur ce problème d'une refonte totale de l'Union Française qu'ils ne concevaient que dans un sens fédéral.

## Section II.- Projets de réforme totale de l'Union Française : le Fédéralisme.

De nombreuses définitions du fédéralisme ont été proposées. La définition la plus claire et, partant, la plus simple pourrait être celle-ci. "L'Etat fédéral est un Etat dans lequel des collectivités internes décentralisées jouissent d'une liberté particulièrement grande, marquée par

---

(1) F. Borella : Evolution politique et juridique de l'Union Française.

une autonomie constitutionnelle et une participation à la volonté du pouvoir central. Le principe essentiel du fédéralisme est l'autonomie et l'égalité des Etats-membres. La technique du fédéralisme devait inspirer des projets tendant à une réforme fondamentale de l'Union Française et devant marquer une promotion des idées d'autonomie et d'égalité entre les Etats. Or ces idées étaient étrangères au système réalisé par l'Union française. Il est impossible de concevoir un fédéralisme colonial car comme le dit M. C.A. Colliard (1) : "L'expression de fédéralisme colonial semble contenir en elle une contradiction fondamentale, une antinomie irréductible entre le sens de l'adjectif et celui du substantif. Le fédéralisme, pour imprécis qu'il soit en général, évoque dans le domaine de la Science Politique et du Droit public une solution au problème de l'Etat caractérisée par l'autonomie et l'égalité dont jouissent, dans leurs rapports entre elles et avec la collectivité complexe, les collectivités élémentaires qui la composent. L'adjectif colonial caractérise au contraire l'existence d'une collectivité humaine complexe, composée de collectivités élémentaires bien différentes, dont l'une, la métropole, domine les autres : les colonies, qui ne sont point avec elle dans des rapports d'égalité et d'autonomie".

En effet une structure fédérale authentique suppose que les collectivités membres soient entièrement décolonisées et, dans la mesure où les différents projets de révision présentés ne mettaient pas un terme à la colonisation, il paraissait difficile d'y voir un fédéralisme authentique.

Etait-il cependant possible de concevoir une forme fédérale pour régir les relations de la France et des pays d'outre-mer ? La réponse n'est pas simple.

En effet la République Française "une<sup>et</sup> indivisible" pouvait-elle devenir une République fédérale c'est-à-dire un Etat fédéré dans un ensemble fédéral, détenant les mêmes compétences que n'importe quel autre Etat de la fédération ? Des auteurs ont fait remarquer que la

-----  
(1) Fédéralisme colonial et Union Française -Mélanges  
G.SCELLE - Tome II, p.635.

technique du fédéralisme conduirait à un renversement des rapports de dépendance au profit des Etats et au détriment de la métropole.

Pour Georges Scelle (1) le fédéralisme était la solution d'avenir du problème colonial mais, pour lui, l'égalité absolue entre les Etats n'était pas forcément de l'essence du fédéralisme. Dans les fédérations naissantes notamment, il arrive qu'une des nations ou l'un des Etats fédérés en raison de sa puissance ou de sa maturité politique se trouve désigné pour guider la politique de l'association et renforcer son dynamisme propre.

De nombreux exemples illustrent cette thèse : ainsi le rôle de la Prusse dans la constitution du III<sup>e</sup> Reich ou le rôle des grands cantons suisses, ceux de Zurich et de Berne dans la Confédération Helvétique. Il est vrai que certains Etats fédéraux se sont constitués sous la direction d'un grand Etat fédérateur mais, en tant que solution à un problème colonial, il semble que le fédéralisme devrait être appliqué dans sa rigueur c'est-à-dire sur une base égalitaire, car il intervient dans le but de supprimer une domination. Si cette domination subsistait, après transformation d'un empire colonial en Etat fédéral, ladite "transformation" passerait pour suspecte aux yeux des anciennes colonies.

Pour M. Georges Maleville (2), le fédéralisme devait constituer le point d'aboutissement de l'Union Française. Celle-ci devant être composée de république fédérées, la République Française n'était qu'un des Etats membres. Mais, pour lui, au sein des organes fédéraux compétents pour les affaires communes, la République française pouvait et devait occuper une position prédominante ; la représentation des Etats fédérés au sein des assemblées législatives fédérales devait être fondée à la fois sur un critère démographique et sur la prise en considération des contributions des diverses républiques fédérées aux dépenses communes de l'Union.

M. Louis Périllier estimait (3) que les principes du fédéralisme étaient ceux qui répondaient le mieux aux

(1) G. Scelle Revue Politique et Parlementaire Mars 1948

(2) A l'échelle mondiale. Essai d'une Union Française Fédérale - Librairie technique 1958.

(3) L. Périllier "Structure de l'Union Française - Essence du Fédéralisme" Union Française et Parlement Juin 1954.

besoins et aux buts de l'Union française. Pour atteindre les objectifs de l'Union Française deux sortes d'institutions étaient nécessaires: les unes étaient destinées à assurer le libre épanouissement de la personnalité de chaque territoire, les autres avaient pour objet la gestion des affaires d'intérêt commun.

Si on donne au premier facteur une trop grande importance on aboutit à une indépendance du type confédéral et à un risque de sécession. Si l'on met l'accent uniquement sur le deuxième facteur, c'est la personnalité des territoires qui risque d'être brimée. Entre les deux, il y avait une place pour le fédéralisme conclut M. Périllier : c'était la notion contractuelle de l'Union Française, laquelle reposait sur l'adhésion des populations à un statut commun.

Pour M. J.L. Quermonne (1), dans un système fédéral, l'intégration doit se réaliser jusqu'à un certain niveau. Il faut que l'ancienne métropole et les anciennes colonies détiennent l'autonomie interne sur la base de l'égalité juridique.

A condition qu'il repose sans discussion possible sur l'égalité des droits des citoyens et des Etats, le fédéralisme "doit permettre plus d'harmonie et une croissance plus rapide, plus de sécurité pour les **minorités** et moins de sollicitations périphériques pour les communautés fédérées, dans l'entreprise de surenchère qui remplace peu à peu la guerre froide entre les grands."

M. F. Luchaire pensait de même (2) que "seul en effet le fédéralisme, d'une part, satisfait les désirs des territoires qui veulent devenir des Etats, et d'autre part, **maintient des liens** permanents et institutionnels entre la Métropole et ses anciennes colonies." Mais il ajoutait " que le fédéralisme n'est pas compatible avec le régime parlementaire ; il faut une stabilité gouvernementale qui est la force centripète qui compense l'autonomie.

Enfin M. René Capitant qui consacra une grande étude à ce problème (3) était partisan d'un fédéralisme inégalitaire au profit de la métropole. Si, dans son projet,

-----  
(1) Théorie Juridique et Politique de la  
R.J.P.V.F. -58 - P.449.

(2) Révision du titre VIII Constitution RJPVF 1958 p.293

(3) "Pour une constitution fédérale" - 1946.

l'une des assemblées fédérales était composée de représentants des Etats en nombre proportionnel à la population, l'autre assemblée n'était autre que le parlement de la métropole. C'était une forme de ce que nous avons déjà appelé le "fédéralisme conservateur".

Nous pouvons ainsi relever une grande diversité dans les opinions empruntées à la doctrine. On peut remarquer que la majorité penche pour un fédéralisme inégalitaire dans lequel la France conservait en fait un rôle dominant. Pour ces auteurs, le fédéralisme n'était qu'un moyen de conserver la réalité des rapports de domination mais en changeant la terminologie afin d'apaiser certaines revendications nationalistes.

Les parlementaires de la IV<sup>e</sup> République se sont tous plus ou moins montrés des fédéralistes convaincus et, surtout depuis 1953, de nombreuses propositions de révision ont été déposées sur les bureaux des assemblées.

Ainsi M. Mitterand, le 4 février 1958, déposait à l'Assemblée Nationale une proposition de résolution invitant "le gouvernement à provoquer à bref délai, la réunion d'une conférence groupant avec les représentants qualifiés du gouvernement, les représentants élus des populations de l'Afrique française en vue de la création de la communauté Franco-Africaine et pour que soient définies les institutions générales et spécialisées de cette communauté".

Mais, bien avant cette proposition, des projets étaient intervenus intéressant une application du fédéralisme à l'Union Française soit au niveau des institutions centrales ou fédérales, soit au niveau des institutions des états-membres, soit au niveau de la répartition des compétences.

#### § 1.- Les réformes relatives aux institutions centrales

- En ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif l'association "La Fédération" proposait la création d'un parlement fédéral bicaméral composé d'une Assemblée fédérale et d'un Sénat fédéral. Le parlement voterait seul la loi mais l'Assemblée de l'Union française demeurerait telle qu'elle était.

.../...

M. Dronne (1) au nom du R.P.F. prévoyait le maintien de l'Assemblée nationale avec une participation minoritaire des élus d'outre-mer. Le Sénat serait composé pour moitié de représentants métropolitains et, pour moitié, de représentants des territoires d'outre-mer ; c'eût été une chambre des Etats ou chambre haute.

M. Léopold Sédar Senghor au nom des Indépendants d'Outre-Mer, désirait que l'Assemblée nationale fût en même temps l'assemblée de la métropole et l'assemblée de la République. L'assemblée fédérale aurait été le Conseil de la République transformée en Sénat communautaire et divisé en deux sections paritaires élues l'une par les collectivités territoriales métropolitaines, l'autre par les collectivités territoriales d'outre-mer. La section métropolitaine délibérant pour toutes les affaires intéressant uniquement la métropole : les deux sections délibéreraient conjointement pour les affaires qui intéresseraient les territoires d'outre-mer ou l'ensemble de la République.

Une étude très intéressante a été faite par M. Galbrun (2) qui a envisagé divers systèmes possibles d'organisation du pouvoir législatif fédéral. Tout d'abord le Parlement fédéral pourrait être constitué par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République qui perdraient toutes leurs compétences relatives à la métropole. L'assemblée de l'Union française disparaîtrait et un nouvel organe législatif serait créé pour la métropole. M. Galbrun envisageait également que le Parlement fédéral fut constitué soit par l'Assemblée nationale soit par le Conseil de la République, l'autre assemblée aurait constitué la chambre métropolitaine ; dans ces deux cas l'Assemblée de l'Union française disparaissait également. Autre solution : le parlement fédéral serait constitué par l'Assemblée de l'Union française. Enfin il envisageait encore un parlement fédéral composé par trois assemblées : une Assemblée Nationale compétente et pour les affaires de la métropole et pour celles de l'outre-mer, c'est à dire une assemblée comprenant deux sections ; un Conseil de la République

---

(1) R.Dronne - Pour une véritable Union Française - Union française et Parlement - Janvier 1954.

(2) R.Galbrun "Perspective d'une organisation fédérale de la R.F. - R.J.P.UF - 58 p.55.

qui serait la chambre de réflexion métropolitaine et enfin l'Assemblée de l'Union française qui serait la chambre de réflexion de l'outre-mer.

En fait, dans toutes ces solutions envisagées, on n'avait pas voulu trop innover et au contraire on avait voulu se servir des institutions existantes. A notre avis aucune de ces solutions n'était bonne ; pour dissiper toute équivoque, il fallait innover hardiment.

- Les divers projets présentaient une certaine unité en ce qui concernait le pouvoir exécutif qui aurait été confié à un Président de la République fédérale élu par les assemblées fédérales : le chef de ce gouvernement fédéral et ses ministres auraient conservé un caractère parlementaire, mais ils auraient été censés demeurer en fonction pendant toute la durée du mandat parlementaire. C'était un parlementarisme rationalisé.

M. Senghor aurait voulu que le gouvernement de la République fédérale soit en même temps le gouvernement de la métropole.

La plupart des projets admettaient cependant que le Président d'un éventuel Etat fédéral fût de droit celui de la République française : cette solution a été retenue par la Communauté de 1958.

- Enfin le troisième pouvoir le pouvoir judiciaire a lui aussi été évoqué. Il devait être l'arbitre au sein de l'ordre fédéral. Tout fédéralisme authentique comporte ce pouvoir judiciaire. Mais, ici, on se heurte à la vieille tradition française : toute forme proche ou lointaine d'un "gouvernement des juges" rappelle l'ancien régime. Cependant les divers projets en ont tous fait mention. Ainsi l'association "la Fédération" proposait un tribunal arbitral composé de douze juges inamovibles nommés par le Président de la République en Conseil des Ministres. Un parlementaire M. Blocq-Mascart, estimait qu'il y avait trois solutions possibles : soit la création d'une section spéciale du Conseil d'Etat, soit la création d'une section spéciale du Conseil Supérieur de la Magistrature, soit enfin la création d'un nouvel organisme, solution qui avait les préférences de l'auteur. Ce nouvel organisme devait

être une Cour Suprême composée de sept membres. L'Assemblée fédérale et le Président de la République désigneraient chacun un certain nombre de membres de la Cour Suprême. De plus la compétence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation s'étendrait à l'ensemble de la Fédération.

Il est donc certain que l'idée d'une cour de justice fédérale était pratiquement acquise dans la plupart des projets et l'effet s'en est certainement fait ressentir dans la discussion de la Constitution de la Communauté et dans la création de la Cour arbitrale.

§ 2.- Les Réformes relatives aux Institutions des Etats-membres.

La plupart des projets prévoyaient l'organisation politique des Etats fédérés sous la forme suivante : un système parlementaire comportant deux assemblées et un exécutif.

Ils organisaient aussi la coordination des ordres législatifs fédéraux et locaux et la représentation du pouvoir central auprès des pouvoirs locaux.

Le principe était le suivant : il ne fallait pas laisser l'Etat fédéré libre de fixer ses institutions et cela pour deux raisons :

- Une raison logique : l'Etat fédéral accorde généralement sa garantie aux constitutions des Etats fédérés ; en contre partie, il ne faut pas qu'une trop grande diversité des structures des Etats fédérés puisse porter atteinte à la solidité et à l'intégrité de l'Etat fédéral.

- Une raison contingente : la transformation de la République française en Etat fédéral s'effectuerait à partir d'une structure unitaire et non point par la réunion de plusieurs collectivités déjà existantes et ayant déjà leurs propres institutions.

C'est ainsi que l'association "La Fédération" prévoyait l'établissement dans chaque territoire fédéré d'une Assemblée territoriale élue au suffrage universel. M. Blocq Mascart préconisait la création de sept assemblées. Ce chiffre correspondait à un regroupement des territoires exigus, il visait à limiter l'éparpillement des forces

.centrifuges (1) .

Tous ces projets présentaient donc des caractères communs avec des variantes propres à chaque auteur : organisation d'un pouvoir législatif et exécutif dans chaque Etat membre de l'Etat fédéral mais avec comme contre partie, la garantie de la Constitution ; il organisait la coordination des ordres législatifs, locaux et fédéraux ; cela posait le problème de la répartition des compétences.

### § 3.- Les réformes relatives à la répartition des compétences

L'organisation de deux pouvoirs superposés implique qu'il a fallu d'abord répartir les compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. C'est en fait le point crucial dans la création d'un Etat fédéral ; sa durée dépendra souvent d'une répartition des compétences équitable et judicieuse. En général, la technique fédérale veut que ce soit les compétences de l'Etat central qui soient énumérées ; les compétences des Etats membres étant présumées, c'est-à-dire qu'elles sont constituées de toutes les matières qui ne sont pas attribuées à l'Etat central. Il convient donc d'énumérer les compétences de l'Etat fédéral, c'est-à-dire les compétences essentielles, vitales, celles qui correspondent aux intérêts nationaux et qui sont remises à un organisme central auquel participent tous les Etats membres selon un procédé démocratique.

La pratique enseignée que font partie du domaine des compétences fédérales : la défense nationale, la représentation diplomatique, la monnaie, la législation des poids et mesures, les postes, les douanes, le commerce extérieur la police, le droit, la nationalité, la législation financière, l'admission de nouveaux Etats.

Les divers projets faisaient application de ce principe traditionnel. M. Senghor et le groupe des Indépendants d'outre-mer demandaient que les Affaires Etrangères, la Défense nationale, la monnaie et la coordination de l'économie soient de la compétence fédérale. Ce domaine, quoique essentiel, était assez limité et bien dans la ligne des idées de M. Senghor qui préférait une Confédération aux liens assez lâches à une fédération aux liens plus

(1) - Il y avait là l'idée en germe d'un fédéralisme à étage.

étroits mais aussi plus solides. Dans les autres projets la liste des compétences fédérales était infiniment plus longue. C'est ainsi que dans le projet de l'association "la Fédération" on trouvait le vote du budget fédéral, la déclaration de guerre, les relations diplomatiques et internationales, l'organisation des services administratifs et judiciaires généraux, les conditions communes ou réciproques d'établissement ou d'accès à la fonction publique fédérale ou locale, la régime commun en matière économique et monétaire, le statut politique et organique du pays composant l'Etat fédéral. Il est à noter que le projet "La Fédération" énumérait également les compétences locales ; ceci peut laisser subsister un doute sur le principe fondamental de la répartition.

Il serait vain d'énumérer la répartition des compétences selon tous les projets car chacun en faisait varier la liste selon ce qu'il estimait nécessaire afin de conférer à un Etat fédéral les compétences utiles. Dans l'ensemble les principes restaient les mêmes, tout ce qui est d'intérêt national doit être laissé à l'Etat fédéral.

Quant aux intérêts locaux, c'étaient en général ceux pour lesquels chaque collectivité composante disposait de la liberté complète de s'administrer selon les nécessités locales. Ces intérêts étaient de la compétence des Etats-membres. Cependant cela pouvait poser des problèmes de technique législative. En effet, est-il exact d'affirmer que les matières fédérales relèvent de la seule législation fédérale ou, au contraire, peuvent-elles laisser une place à une législation secondaire des Etats membres ? Il y a trois solutions possibles : soit laisser les matières fédérales dans le domaine de la législation exclusive de l'Etat fédéral ; soit admettre qu'il y a législation concurrente, les organes fédéraux prenant des lois-cadres, le pouvoir réglementaire restant aux Etats membres ; soit admettre qu'il y a législation concurrente, l'Etat Fédéral pouvant légiférer en ces matières dans la mesure où le besoin d'une réglementation législative fédérale se ferait sentir. Cela pouvait aboutir à faire exercer un contrôle de l'opportunité de la législation locale par le parlement fédéral.

Dans un fédéralisme se **superposant** à d'anciennes structures coloniales il semble que la solution des lois-cadres soit la mieux adaptée; les Etats membres se sentiraient plus libres en exerçant la **pouvoir réglementaire**.

Il semblait donc que la République française pouvait aisément devenir un état fédéral, la majorité des auteurs et des hommes politiques estimaient que cela était parfaitement possible et même nécessaire.

La République française "une et indivisible" était donc une formule dépassée, la Constitution de 1946 y avait déjà porté atteinte. Même l'objection selon laquelle il est difficile en partant d'un état unitaire de faire un état fédéral ne tient pas: il n'y a que des différences de degrés entre ces deux formes d'états et non de nature. Le Brésil en est un exemple probant. Mais il se posait des problèmes plus larges que le problème juridique. Le fédéralisme exige une certaine communauté de sentiments, d'intérêts, d'idéologie. Cette communauté existait-elle entre la France et l'Outre-mer ?

On peut constater certains éléments humains communs: la langue, la formation intellectuelle, la culture, une certaine idéologie démocratique d'origine française.

Le fédéralisme exige une unité géographique <sup>qui</sup> n'existe pas entre la France et les territoires d'Outre-mer mais comme le disait M. Rivero " rien ne s'oppose actuellement à la constitution d'Etats fédéraux dépourvus de l'homogénéité territoriale qui en d'autres temps et lieux a pu être nécessaire à son exercice ". (1)

Une transformation de l'Union française en état fédéral était donc possible, mais cette transformation avait été envisagée de manière à ce qu'elle se réalise de façon progressive ; les projets demeuraient dans l'abstraction. Peu de gens, en effet, se penchaient sur la réalisation pratique des réformes préconisées. La création d'une République fédérale impliquait plus qu'une réforme constitutionnelle : il fallait qu'une révolution dans les idées précède un changement de constitution. Aucun auteur, aucun député ou groupe parlementaire n'avait vraiment envisagé la possibilité d'une telle révolution

(1) Rivero (J) : Le statut de l'Union Française  
Les Etudes -Juillet 47 - p.5

Allait-on vers une décentralisation de plus en plus poussée aboutissant à l'autonomie locale et plus tard au fédéralisme ou allait-on vers l'éclatement définitif du cadre de la Constitution de 1946.

De nombreux hommes politiques et auteurs sentaient au début de l'année 1958 qu'il fallait faire quelque chose c'est à dire prendre des mesures radicales afin de préciser l'avenir. Pour cela il fallait un catalyseur, un choc psychologique.

La crise de mai 1958 amena ce choc. Elle eut elle-même une origine coloniale et provoqua des répercussions profondes sur l'évolution des territoires d'outre-mer comme sur celles de la métropole et de l'Algérie. En juillet 1958 le Général de Gaulle annonça aux populations d'outre-mer " en 1958 nous devons bâtir de nouvelles institutions, établir sur le mode fédéral les liens de notre union, organiser un grand ensemble politique, économique et culturel qui réponde aux conditions modernes de la vie et du progrès" Cela répondait parfaitement à la mission qui lui avait été confiée par la loi constitutionnelle qui avait jeté les bases de la nouvelle Constitution dans le sens d'organisation des rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés."

### CHAPITRE III.- Elaboration de la Constitution de Communauté.

Le Parlement français était en vacances définitives au cours de l'été 1958, c'était donc au gouvernement du Général de Gaulle d'élaborer la nouvelle Constitution de la France dans laquelle devait être incluse celle de la future Communauté.

La Constitution de 1946 stipulait que " les lois constitutionnelles étaient discutées et votées dans les formes prévues pour les lois ordinaires ". Or les lois ordinaires n'étaient plus du domaine du parlement. Elles étaient élaborées par l'exécutif sous le nom d'ordonnances. C'est pourquoi les lois constitutionnelles devaient être établies de la même façon dans le cadre des cinq points fixés par la loi de révision du 3 juin 1958.

Le projet de Constitution élaborée par le gouvernement était d'inspiration gaulliste ; on y reconnaissait

la marque personnelle et les conceptions constitutionnelles du général de Gaulle telles qu'il les avait définies dans son fameux discours de Bayeux de 1946. Le projet préconisait une "Fédération" (titre XI) dans laquelle ses membres disposeraient de leur autonomie et gèreraient librement leurs propres affaires (art.68 de l'avant-projet)

sous réserve des affaires confiées à la Fédération par l'article 69 : politique étrangère, défense, monnaie, politique économique commune, etc...

Le projet ne correspondait pas aux idées et aux désirs des élus d'outre-mer qui manifestèrent leur opposition par une note remise au général de Gaulle en juillet 58. De plus le projet gouvernemental avait le tort de ne pas laisser la porte ouverte à l'indépendance.

Réuni à Cotonou en juillet 1958, le Parti du Regroupement Africain prit position contre l'avant-projet en demandant l'indépendance immédiate et en préconisant la création d'une vaste confédération multinationale de peuples libres et égaux.

Le Rassemblement Démocratique Africain, préférait une évolution progressive vers une autonomie de plus en plus large.

Le comité consultatif constitutionnel qui siégea du 29 juillet au 14 août se saisit alors de l'avant-projet. Le comité était composé de juristes et d'hommes politiques de diverses tendances de la métropole et de l'outre mer et, parmi eux, on pouvait compter quelques auteurs de projets de réforme de l'Union française dont MM. L. Senghor et Blocq-Mascart.

Pratiquement le Comité composé en grande majorité de membres issus de ces deux assemblées gardait une valeur représentative suffisante.

Les discussions relatives au titre XI furent parfois dramatiques. L'opposition entre la "fédération" et la "confédération" éclipsait le vrai problème qui, était celui de savoir si la France demeurerait une métropole et les T.O.M. des colonies. Après discussion, un titre XI bis fut élaboré qui faisait place à une confédération librement conclue. Mais le Général de Gaulle se montra très hostile à cette idée de confédération et le débat

devint violent et failli entraîner une rupture relativement aux termes de la "fédération" et de "confédération". Finalement M. Tsiranana proposa le mot de "communauté" pour apaiser les esprits.

La partie du préambule de l'avant-projet consacrée aux relations France-Outre-Mer offrait "aux peuples des territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité, de fraternité". Ce texte assez court fut allongé par le comité consultatif constitutionnel qui y ajoutait en tête " sur la base des principes du premier alinéa du Préambule et celui de la libre détermination des peuples ..."

Cette modification fut acceptée par le gouvernement mais ne changea pas l'esprit du texte provisoire.

C'est dans la partie relative à la "fédération" que les diverses tendances s'affrontèrent le plus violemment.

Le titre XI de l'avant-projet posait une alternative brutale aux peuples d'outre-mer : soit l'indépendance avec les conséquences financières soit l'adhésion à une fédération avec maintien des avantages<sup>et</sup> aussi des devoirs. Mais ce texte était nettement insuffisant dans ses données,

le gouvernement avait voulu laisser le soin au Comité consultatif d'examiner le problème au fond et d'y apporter des améliorations après une discussion constructive. L'avant projet proposait de créer trois catégories de territoires : les départements d'outre-mer; les états fédérés qui, remplaçant la notion de territoire d'outre-mer, devenaient des Etats indépendants de la République française ; et les anciens Etats associés<sup>qui</sup> pouvaient constituer une communauté de peuples libres, union dont le caractère juridique restait à définir et dont le but était d'associer et de développer les civilisations.

Cette communauté<sup>ne</sup> s'adressait pas aux territoires d'outre-mer devenus Etats fédérés. Très vite au sein du Comité Consultatif constitutionnel un autre antagonisme s'éleva entre les partisans et les adversaires de la "Fédération" telle qu'elle était préconisée. Pour ceux-ci le projet était en régression par rapport à la Constitution

de 1946 puisqu'il ne proposait le choix qu'entre un fédéralisme rigide et l'intégration. L'exclusion de la solution confédérale conduisit les opposants à la "Fédération" proposée dans l'avant-projet à refuser les termes du choix, et à choisir la solution brutale de l'indépendance immédiate.

Le Comité prit acte de ces positions et, dans son projet, prévint la possibilité pour un Etat de devenir indépendant. En cela il avait sans doute suivi l'avis de M. Senghor " la fédération est un mariage avec le régime de la communauté des biens ; la Confédération est un mariage avec le régime de la séparation de biens. Mais c'est quand même un mariage c'est-à-dire un acte de foi. Cela vaut mieux que quelques accords contractuels lâches vers lesquels vous nous poussez si vous ne nous laissez à choisir qu'entre la fédération et l'indépendance totale".

Cependant la différence entre les deux systèmes était plus grande que cela. La fédération c'était l'autonomie interne avec des liens étroits ; tandis que la confédération était avant tout l'indépendance sans que soit précisé les liens. De plus c'est un régime de droit international qui repose sur un traité ou pacte confédéral : chaque Etat est reconnu internationalement.

Le projet du comité consultatif offrait aux territoires d'outre-mer un choix varié : soit le statu-quo de territoire, soit la départementalisation, soit la qualité de membre d'une organisation de type fédéral appelé "Communauté", soit enfin l'accession à l'indépendance dans le cadre d'une "association des peuples libres" à base contractuelle.

Compte tenu de ces critiques, le projet définitif du gouvernement était le suivant : en soumettant auprès de chaque territoire d'outre-mer le texte constitutionnel en vue de son approbation par référendum, il ouvrait une alternative dont les deux termes étaient les suivants :

Le rejet du texte entraînait l'indépendance pure et simple ; l'approbation du texte réservait des options qui devaient être exercées dans les quatre mois par l'assemblée territoriale des différents territoires, à

savoir un choix entre la départementalisation, le maintien du statu-quo de territoire d'outre-mer ou l'accession au statut d'Etat autonome membre d'une Communauté qu'instituait le texte lui-même (art. 76.)

Une fois le projet définitif établi le référendum eut lieu le 28 Septembre. A l'exception la Guinée et, à des majorités faisant l'unanimité le projet fut adopté et devint Constitution de la République française et de la Communauté

La Guinée de par son vote négatif refusait le maintien de tout lien avec la France et devenait indépendante.

Le choix positif du reste de l'Afrique noire pouvait s'expliquer par trois raisons (1) :

- La satisfaction de l'électorat évolué devant les titres XII et XIII du projet constitutionnel (surtout l'ouverture vers indépendance toujours possible), le lien sentimental qui unissait l'Afrique noire à la France, l'influence des chefs traditionnels et des grands leaders politiques acquis au principe (2).

Après la promulgation de la Constitution le 4 Octobre 1958, la Communauté était née ; l'Union française était enterrée officiellement. Aurait-elle une longue existence ou au contraire disparaîtrait-elle pour suivre l'idée de M. Senghor : "la communauté n'est pour nous qu'un passage, qu'un moyen, notamment celui de nous préparer à l'indépendance à la manière des territoires sous dépendance britannique".

Nous allons voir en étudiant dans une Ière Partie la Communauté institutionnelle que celle-ci portait en elle les germes de sa destruction et de sa disparition et dans une deuxième partie nous étudierons la Communauté conventionnelle promise à un plus long avenir puisque bâtie sur un système plus souple :

.../...

---

(1) Esprit -Nov.58 - Georges Chaffard "Choix de l'Afrique Noire".

(2) On pourrait y ajouter une intervention officieuse, caractérisée par la distribution un peu désordonnée de fonds spéciaux.

Ière PARTIE - Statut juridique et politique de la  
Communauté institutionnelle et des  
Etats-membres

"La République et les peuples des territoires d'Outre-Mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté.

La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent".

Cet article premier de la Constitution met l'accent sur la primauté de l'aspect humain de la solidarité entre les membres et c'est en fonction de cet aspect que les douze territoires d'outre-mer acceptent d'instituer la communauté avec le France par un acte de libre-détermination. Le Référendum avait, outre/<sup>mer</sup>un sens tout différent de celui qu'il avait en France, c'était l'acte par lequel les territoires entraient dans la Communauté.

Nous verrons en quatre chapitres la composition de la Communauté, la répartition des compétences, les organes et enfin sa nature juridique.

CHAPITRE PRELIMINAIRE.- Composition de la Communauté

§ I.- L'exercice des options

La Communauté se composait des territoires qui avaient approuvé la Constitution au référendum, c'est à dire de tous sauf de la Guinée. Mais le fait de remplir cette première condition nécessaire pour rester lié à la France n'était pas suffisant pour définir le statut futur du territoire/<sup>par</sup>rapport à la France : La Constitution (art.76) prévoyait trois options possibles :

a) Le territoire pouvait demeurer ce qu'il était d'après la Constitution de 1946 et plus précisément d'après la loi-cadre du 23 juin 1956 et ses décrets d'application en attendant qu'une organisation particulière, définie par la loi, soit établie après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée (art.74). Le choix entraînait la conservation d'une représentation parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat de la République et, en contrepartie, la limitation de l'autonomie locale : le territoire restait, en faisant ce choix, un territoire d'outre-mer de la République française.

.../...

b) Le territoire pouvait aussi s'intégrer plus étroitement à la France métropolitaine, à la France des départements, c'est à dire à la République française au sens précis du terme, en devenant département lui-même. L'article 73 de la Constitution précise "que le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière". Cette disposition répondait surtout à la situation particulière de l'Algérie et elle appelle trois remarques :

- 1°) Ces adaptations ne peuvent porter que sur le régime législatif et sur l'organisation administrative et non pas, par conséquent, sur les rapports politiques de ces départements avec la Métropole.
- 2°) Ces adaptations peuvent permettre d'apporter dans cette mesure des exceptions au texte constitutionnel lui-même.
- 3°) L'article 73 ne précise pas qui prendra ces mesures d'adaptation, il faut penser que ce doit être le législateur lui-même.

c) Le dernier choix possible, et non le moindre, pour le territoire était qu'il pouvait devenir un Etat. Il cessait de ce fait de faire partie de la République française mais il entraît alors dans la Communauté qui réunissait la République et les Etats ayant opté pour cette solution. Les territoires avaient quatre mois pour opter à compter de la date de promulgation de la Constitution et pour devenir Etats-membres de la Communauté l'option ainsi ouverte n'intéressait que les anciens territoires d'outre-mer.

La première option ne pouvait convenir, on le savait, qu'à de petits territoires. C'est pourquoi optèrent pour le statut de territoire d'outre-mer de la République française c'est-à-dire pour le statu-quo de la loi-cadre du 23 juin 1956, les territoires des Comores, de la Côte Française des Somalis, de la Nouvelle Calédonie, de St Pierre et Miquelon et de la Polynésie française. C'est ainsi que le 17 décembre 1958 l'assemblée territoriale de Papeete a émis à l'unanimité le voeu de voir la Polynésie française conserver son statut de territoire d'outre-mer et de rester partie intégrante de la République française. A cette occasion, l'Assemblée territoriale avait demandé que le Conseil de gouvernement n'ait plus que des attributions collégiales et elle

avait proposé la suppression du titre de Ministre ainsi que des fonctions de Président du Conseil de gouvernement. Les anciens ministres prendraient alors le titre de conseiller du gouvernement et le conseil serait présidé par le chef du territoire. Le gouvernement français accepta cette demande dans une ordonnance du 23 décembre 1958.

- Aucune option n'a été prise en faveur de la deuxième solution. La transformation en département était, en quelque sorte, l'assimilation la plus complète et nul n'espérait qu'un territoire choisisse cette solution. Restaient donc départements d'outre-mer les départements d'Algérie et du Sahara et ce qu'on a continué d'appeler les "quatre vieilles" c'est-à-dire les Antilles (Guadeloupe et Martinique), la Guyane et la Réunion.

La République française qui comprend la France métropolitaine, les Territoires d'outre-mer et les départements d'outre-mer était naturellement membre de la Communauté mais ces derniers ne l'étaient que d'une manière médiate, par l'intermédiaire de la France. Une fois leur choix fait, leur statut devait rester figé, car ils étaient inclus dans la République française. Ceci était une nette régression par rapport à la Constitution de 1946 qui dans son article 75 prévoyait, pour les membres de la République française, c'est à dire pour les départements d'outre mer et les territoires d'outre-mer, la possibilité d'évoluer vers le statut d'Etat associé. Ce fait a été confirmé le 4 mai 1959 dans une réponse de M. Michel Debré à une question écrite de M. Le Pen (1) :

" La Constitution n'a jamais prévu la possibilité pour des départements de se transformer en territoires d'outre mer ni à plus forte raison de devenir Etats-membres de la Communauté ou Etats indépendants. D'autre part la transformation des territoires d'outre-mer en Etats de la Communauté ne pouvait avoir lieu que pendant les quatre mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Constitution. Aucune transformation en Etats de la Communauté, aucune sécession de la République ne sont donc constitutionnellement possibles pour les départements et les territoires faisant partie de la République française".

-----  
(1) J.O.R.F. 6 Mai 1959.

Cependant on peut se demander si cette déclaration de principe sera toujours appliquée. En effet l'Algérie, départements d'outre-mer, soulève des problèmes spéciaux à cet égard. Serait-il possible constitutionnellement que l'Algérie, quoiqu'en dise M. Debré, puisse un jour devenir un Etat autonome ? Il semble qu'il faille répondre par l'affirmative. En effet l'article 53 de la Constitution mentionne la cession de territoire "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités et accords relatifs à l'organisation internationale ... ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés et approuvés qu'en vertu d'une loi. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées". Rien donc n'interdisait d'accorder à un territoire son indépendance du moment que les conditions prévues par ce texte sont respectées c'est-à-dire consultation des populations intéressées, ratification ou approbation du traité ou accord d'indépendance en vertu d'une loi. Il serait donc possible, que l'Algérie puisse devenir autonome, mais il faudrait l'accord du Parlement français et le plébiscite des populations intéressées. Mais ceci est un problème plus politique que juridique. Du point de vue constitutionnel, et en admettant qu'on puisse assimiler à une "cession de territoire" une sécession, celle de l'Algérie paraît donc possible.

La République française ainsi constituée, avec ses territoires et ses départements d'outre-mer, était incontestablement le membre le plus influent de la Communauté. Du point de vue démographique avec les 43 millions d'habitants métropolitains, les dix millions d'algériens et les centaines de milliers d'habitants des départements et territoires d'outre-mer, elle pèse très lourd dans la balance. Du point de vue économique, militaire, technique, tout montrait sa prééminence. Si la Communauté était un état fédéral, elle était un Etat fédéral inégalitaire que l'on pourrait comparer à l'U.R.S.S. ou la République fédérative de Russie représente 60 % du total des habitants de l'Union.

A côté de la République française, faisaient partie de la Communauté les Etats-membres c'est-à-dire les anciens territoires d'outre mer ayant opté pour ce statut après avoir approuvé le référendum. Les douze territoires issus des réformes de 1956 et 1957 avaient un délai de

.../...

quatre mois pour se prononcer sur le statut qu'ils désiraient adopter. Comme il était prévu, ils adoptèrent le statut d'Etat membre et cela d'une manière rapide. Ces Etats jouissaient de l'autonomie, c'est à dire qu'ils "s'administraient eux-mêmes et géraient démocratiquement et librement leurs propres affaires" (1).

C'est Madagascar qui, la première, manifesta sa volonté de devenir un Etat-membre : le 14 Octobre 1958, elle s'érigea en république. Les territoires africains s'accordèrent une plus longue période de réflexion, c'est-à-dire un peu plus d'un mois avant de fixer leur choix, mais tous confirmèrent leur décision d'entrer dans la Communauté et tous se proclamèrent république, par une simple délibération de leur assemblée territoriale.

C'est ainsi que l'Assemblée territoriale du Soudan réunie à Bamako le 24 novembre 1958, proclama la République soudanaise, premier Etat africain membre de la Communauté. Le texte adopté par l'Assemblée, précisait que la République soudanaise pouvait se fédérer avec d'autres Etats africains membres de la Communauté. L'Assemblée territoriale était érigée en Assemblée constituante, et devenait Assemblée législative provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution soudanaise.

Très rapidement les autres territoires fixèrent leur choix selon des processus similaires. Le Sénégal devint le 25 novembre la République Sénégalaise. Puis on vit apparaître la République Islamique de Mauritanie (28 Novembre) la République gabonaise, la République du Congo, la République du Tchad, le même jour c'est à dire le 28 Novembre. L'Oubangui-Chari devint la République centrafricaine le 1er décembre. La République de Côte d'Ivoire et celle du Dahomey furent créées le 4 décembre. Le 11 décembre, ce fut le tour de la Haute-Volta qui devint, par la même occasion, République voltaïque. Enfin, le 18 décembre, le Niger devint la République du Niger.

L'option de ces territoires avait été faite à titre individuel, les deux fédérations d'A.O.F. et d'A.E.F. étaient disparues. Tout de suite se posèrent des problèmes dont le plus important est évoqué dans la Constitution elle-même (art.76) "... Les Territoires d'outre mer... deviennent

(1) - Constitution du 4 Octobre 1958 - article 77.

soit département d'outre-mer, soit groupés ou non entre eux Etats membres de la Communauté". Deux tendances se heurtèrent aussitôt, l'une représentée par M. Senghor en Afrique Occidentale et M. Boganda en Afrique équatoriale qui voulaient créer un Etat fédéral englobant les divers territoires ; l'autre représentée par M. Houphouët-Boigny désireux de ne pas créer de super-Etat. Il aurait été logique d'essayer de recréer les anciennes fédérations qui auraient pesé d'un poids plus lourd dans la Communauté.

L'ancienne A.O.F. avec ses 17 millions d'habitants et l'ancienne A.E.F. avec ses 5 millions auraient mieux contrebalancé l'influence prédominante de la France. Il n'en fut pas ainsi car, seuls, le Sénégal et le Soudan s'unirent dans la Fédération du Mali, le 17 janvier 1959. Les anciens territoires d'outre-mer avaient donc hérité des tendances centrifuges des réformes de 1956 et 1957 et, au lieu d'un ou deux grands Etats, on se trouvait en présence d'une multitude de petits Etats sous-développés sur tous les plans : démographique, économique, culturel et social. Ainsi la Mauritanie qui n'a que 600.000 habitants a un budget inférieur à celui d'une grande ville française.

#### § 2.- Le caractère non définitif des options

Un autre problème se posait : était-il possible une fois l'option faite de sortir de la Communauté ? Le choix des territoires d'outre-mer pour entrer dans la Communauté était libre, du moins théoriquement, il supposait deux conditions : l'acceptation de la Constitution française de 1958 "par un acte de libre détermination" (art.I) et une décision de l'Assemblée territoriale prise à la majorité de ses membres avant le 5 février 1959 c'est-à-dire quatre mois après la promulgation de la Constitution (art.76 et 91) Une fois ces conditions remplies l'Etat était devenu autonome.

Mais ce choix n'était pas libre objectivement car les nouveaux Etats, au point de vue économique, dépendait de la France sauf peut être la Guinée qui possède dans son sous-sol les moyens de faire face aux avantages et aux inconvénients de l'indépendance : bauxite et minerai de fer et sur son sol des ressources potentielles considérables en énergie électrique en provenance du Fouta-Djalou qui reçoit plus de quatre mètres d'eau par an. Même si la France était obligée de s'écarter de la Guinée, les capitaux étrangers (canadiens et américains) sans parler de l'assistance of-

ferte par les pays de l'Est, étaient décidés à y rester. Mais dans les autres anciens territoire la situation était différente, l'aide économique de la Métropole était nécessaire pour développer les économies locales. A ce propos M. Senghor disait au lendemain du référendum "que le stage d'Etat membre était indispensable pour acquérir l'indépendance économique considérée comme un préalable obligatoire de l'indépendance juridique".

S'il était possible, théoriquement, d'entrer dans la Communauté en toute liberté, les Etats demeuraient libres aussi d'en sortir à tout moment. L'article 86 permettait la transformation du statut d'un Etat membre. Celle-ci peut être demandée soit par la République soit par une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé confirmée par un référendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et par l'Assemblée législative intéressée.

Dans les mêmes conditions un Etat-membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté". Ainsi la voie de l'indépendance était expressément ouverte. Ce n'était pas la seule puisque la Constitution parlait de la transformation du statut. Un Etat pouvait donc aussi bien évoluer vers le statut de département d'outre-mer ou même de territoire d'outre mer. Mais il était peu probable que cela puisse arriver, il n'y avait vraiment que l'ouverture vers l'indépendance qui pouvait être utilisée.

Il suffisait donc - pour sortir de la Communauté et de ce fait, devenir indépendant - que l'Assemblée législative de l'Etat intéressé votât une résolution d'indépendance ou que la République française demandât son expulsion de la Communauté parce que, par exemple, cet Etat n'aurait pas respecté ses obligations. Il est assez curieux de constater que la France, et non les organes de la Communauté était qualifiée pour expulser un Etat de la Communauté; en effet, ce problème intéressait toute la Communauté car sa composition allait se trouver modifiée. En fait, cette prérogative de la France traduisait bien sa position prédominante. "On peut même avancer que la Communauté est en réalité la France qui peut expulser de son sein un Etat

devenu indésirable " (1).

La procédure de la sécession était donc semblable à celle de l'adhésion. On trouvait ainsi une pleine concordance entre les articles 53 et 86 de la constitution qui, tous les deux, exigeaient un référendum des populations intéressées et l'accord du Parlement au cas de cession ou d'adjonction d'un territoire. Mais la procédure de l'article 86 pouvait s'appliquer à une autre solution que la sécession; il permettait à un Etat membre de se faire intégrer dans la République française soit en tant que département d'outre-mer soit en tant que territoire d'outre-mer. La procédure restait la même.

Au cas où un Etat deviendrait indépendant, soit par refus d'approuver la Constitution comme l'avait fait la Guinée, soit selon la procédure de l'article 86 "il cessait de ce fait d'appartenir à la Communauté" (art.86). Cela était donc bien claire et sans perspective de solutions intermédiaires. Cependant ce dernier alinéa de l'article 86 risquait de provoquer des difficultés dans le cas de l'évolution vers une Communauté plus lâche. La Constitution de 1958 avait toutefois prévu une solution entre l'appartenance à la Communauté et l'indépendance totale dans l'article unique (n°88) du titre XIII "La République ou la Communauté peuvent conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations". Cet article était vague intentionnellement. En effet il avait pour but de ramener, au moyen d'accords internationaux, dans l'orbite française des Etats devenus indépendants. Il faut remarquer que les Etats indépendants ont toujours repoussé toute définition unilatérale de la coopération ; l'imprécision du titre XIII avait justement pour but de laisser une complète latitude en ce qui concernait les futurs accords qui pouvaient être conclus sur une base d'égalité totale. Le titre XIII visait surtout des Etats comme le Laos et le Cambodge qui n'avait jamais retiré leur représentation à l'Assemblée de l'Union française. Il visait également la Tunisie et le Maroc et enfin les Etats qui avaient refusé d'adhérer à la Communauté ou qui pourrait en sortir. On peut remarquer que la Guinée, aussitôt après son indépendance avait demandé avec insistance la conclusion de tels accords. Les protocoles d'accords conclus le 7 janvier 1959 réalisaient en fait de tels accords

(1) P.F. Gonidec - La Communauté et les voies de l'Indépendance - PENANT 1960 P.3.

mais ils n'avaient pas été conclus sur la base de l'article 88, jusqu'à présent l'article 88 est resté lettre morte mais il était possible que des accords signés sur cette base puissent être le point de départ d'une Communauté nouvelle style, d'une sorte de confédération qui existerait à côté de la Communauté pour bientôt l'englober. C'était du moins l'opinion de M. Senghor qui déclarait à l'association des journalistes d'Outre-mer le 6 Novembre 1958 (1) "Il n'est nullement dans notre intention de passer notre temps à parler de l'indépendance. Nous resterons dans la Communauté si nous savons donner à cette Communauté l'interprétation dynamique qui découle de la Constitution. Celle ci prévoit en effet la possibilité de transferts des compétences attribuées à la Communauté, ce qui signifie que les Etats pourraient procéder progressivement à une indépendance réelle tout en respectant la lettre et l'esprit de la Constitution et transformer peu à peu la fédération en une véritable confédération, étant donné les transferts de compétences prévus à l'article 78 de la Constitution".

Il était d'ores et déjà certain que la Communauté évoluât selon le processus évoqué par M. Senghor : le transfert des compétences détenues par la Communauté aux Etats-membres.

#### CHAPITRE I.- La répartition des compétences

La répartition des compétences entre la Communauté et les Etats-membres était établie par la Constitution française du 4 Octobre 1958 dans son article 78 complétée par des lois organiques, par des décisions du Président de la Communauté, par des accords particuliers et éventuellement par des arrêtés de la Cour Arbitrale. C'était donc un acte unilatéral d'origine française qui, essentiellement, organisait la répartition. Certes, au moyen du référendum cet acte unilatéral était devenu une sorte de contrat comme il sied dans les Etats fédéraux mais au départ, il ne faut pas oublier que les compétences avaient été réparties par la France au moyen d'un acte unilatéral de droit interne.

L'art. 78 énumérait les compétences réservées à la Communauté : la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières premières stratégiques. Elles comprendraient en outre, sauf accord particulier le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télé-  
...../.....

(1) Le Monde 7/11/58.

communication" Dans tous les Etats fédéraux ou para-fédéraux se trouvent les mêmes matières énumérées restrictivement, une présomption de compétences existant pour les Etats-membres. Mais dans le cas précis de la Communauté, il faut noter que le domaine commun n'était pas fixe, contrairement au principe traditionnel. Le domaine commun pouvait, en effet, se rétrécir ou s'élargir par le jeu des accords particuliers. A l'inverse de la tendance actuelle dans les Etats fédéraux lesquels empiètent de manière continue sur la compétence des Etats-membres, il semblait d'après les diverses déclarations des leaders politiques africains, que le domaine commun de la Communauté tendrait plus à se rétrécir qu'à s'élargir.

Deux principes se dégagent de la répartition des compétences celui de l'autonomie des Etats-membres et celui de l'existence d'un domaine commun.

#### Section I.- Les compétences des Etats autonomes

L'autonomie interne des Etats composant la Communauté était le grand principe dominant. Il découlait de l'article 77 de la Constitution. Ce principe avait déjà été appliqué au Togo puis au Cameroun et enfin aux territoires d'outre-mer par la loi-cadre du 23 juin 1956.

Que recouvrait exactement l'expression "autonomie interne"? Elle impliquait tout d'abord que l'Etat avait un réel pouvoir de décision c'est à dire que les ressortissants des Etats-membres pouvaient se gouverner librement en dehors de toute ingérence extérieure et définir en toute liberté leurs propres institutions. M. Rousseau (1) estime que l'autonomie interne implique l'autonomie, la plénitude et l'exclusivité de la compétence sauf, en ce qui concerne la partie réservée au domaine commun précisée par la Constitution (art. 78).

L'autonomie de la compétence signifie que l'Etat qui en est investi peut agir comme il l'entend sans recevoir des injonctions ou des ordres d'un Etat tiers ou d'un Etat central.

L'autonomie doit d'abord se manifester dans le droit de se donner une Constitution en toute liberté car le pouvoir constituant est la manifestation suprême de la souveraineté considérée sous son aspect interne, la Constitution est en effet placée au sommet de la hiéar-

(1) Rousseau - Droit international Public  
Sirey 1953 - P. 91

chie des règles juridiques

Le titre XII ne prévoyait pas expressément ce pouvoir, cependant il était convenu que chaque Etat établisse sa propre constitution ; d'autre part si la Constitution n'en parlait pas, elle ne pouvait pas édicter de limitations à ce pouvoir. Cependant une limitation tacite semblait découler du Préambule et de l'article 77. Le Préambule parlait en effet d'"évolution démocratique" et l'article 77 de la gestion "démocratique" des affaires. On peut en déduire que les Etats devaient avoir la forme démocratique. A priori, cela semblait exclure un régime autoritaire. Donc toute forme d'Etat semblait possible, à condition que les Etats concernés se gouvernent de manière démocratique, c'est-à-dire à tout le moins, que le peuple ait la part qui lui revienne dans les affaires de l'Etat. A cet égard il n'y eut aucune difficulté car dès l'option faite, tous les Etats prirent la forme républicaine et toutes les constitutions admirent le suffrage universel.

Une autre limitation découlait nécessairement de la Constitution de la Communauté, c'est que toutes les Constitutions des Etats-membres devaient respecter les compétences de la Communauté. C'est ainsi que le Préambule de la 1<sup>o</sup> Constitution du Sénégal disait " Conformément à l'art.76 et dans les perspectives ouvertes par les articles 86 et 88 de la Constitution de la Communauté..." Toutes les Constitutions firent ainsi référence à la Constitution française

Tous les Etats-membres s'empressèrent d'établir et de promulger leur constitution puisque de janvier à avril 1959, douze textes constitutionnels parurent dans les divers journaux officiels. (1)

-----  
(1) Note : Dates des 1<sup>o</sup> Constitutions :  
Sénégal : 24/1/59 - Soudan : 23/1/59 - Côte d'Ivoire :  
26/3/59 - Dahomey : 15/2/59 - Haute Volta : 2/3/59 -  
Niger : 12/3/59 - Mauritanie : 22/3/59 -  
Congo : 7 lois constitutionnelles des 28/11/58, 16 et  
20/2/59 - République Centrafricaine : 16/2/59 -  
Gabon : 19/2/59 - Tchad : 31/3/59 - Madagascar : 29/4/59.

Toutes les Constitutions possédèrent un certain nombre de traits communs. Le problème constitutionnel africain se présentait moins comme un changement de structure étatique que comme une évolution politique (1). En effet la loi cadre du 23 juin 1956 avait déjà suscité des gouvernements locaux.

La première caractéristique commune était la ressemblance frappante de toutes les constitutions avec la Constitution française du 4 Octobre 1958. La ressemblance pouvait être parfois si parfaite que ce n'était plus qu'une reproduction à la numérotation des articles près. Ainsi l'article 3 de la Constitution française énonçait " la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum".

De même l'article 3 de la 1<sup>o</sup> Constitution de la République du Dahomey disposait " la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus ou par voie de référendum". D'autres exemples pouvaient être cités mais une loi générale demeurait : la Constitution française avait été la maquette sur laquelle les constituants d'outre-mer avaient pris exemple.

Les raisons de cette copie sont très diverses mais les travaux préparatoires n'ayant pas été publiés, certaines hypothèses peuvent être cependant émises pour expliquer ce fait.

En premier lieu, les constituants furent pris de court, quand soudain, la tâche importante de faire une constitution leur échut. Ils n'avaient pas, comme la France, un passé constitutionnel dans lequel ils pouvaient à loisir, choisir telle ou telle disposition et ainsi faire oeuvre originale ou considérée comme telle. Au contraire, les constituants africains et malgache au lieu de chercher à faire oeuvre originale adaptée à leurs besoins, trouvèrent plus commode d'adapter la Constitution française

A cet égard l'influence des représentants plus ou moins officiels de la République française avait été prépondérante car ceux-ci pensaient, à juste titre, que l'unité constitutionnelle était un premier facteur d'unité de la Communauté.

Cependant il semble que la raison principale de la parenté constitutionnelle était que la solution française

---

(1) M. PRELOT - Les Constitutions de l'Afrique nouvelle -  
Afrique - documents n° 50

de 1958 au problème constitutionnel était la plus conforme à leurs besoins, en ce sens que l'on constatait un abaissement du pouvoir législatif et un renforcement du pouvoir exécutif. Or <sup>dans</sup> Les jeunes Républiques d'outre-mer subsistait un arrière-plan politique à base de luttes ancestrales, religieuses, tribales et même politiques. Le seul régime qui leur convenait ne pouvait qu'être fondé sur un exécutif fort, capable d'imposer sa volonté à toutes les fractions de la population.

Mais surtout la structure des partis politiques dans chaque Etat rendait obligatoire un système politique basé sur un exécutif puissant. Dans chaque Etat existe un parti unique ou puissamment majoritaire et à ce sujet la "Lettre de Brazzaville" du 21 avril 1959 explicitait le point de vue africain.(1)

"L'Afrique, disait-elle, ne se gouverne pas comme l'Europe et la démocratie y prend son visage . Elle ne le trouve que dans un consentement unanime. L'âme collective est une et ne souffre pas de partage. Les élections ont valeur de plébiscite et des bases institutionnelles solides ne peuvent s'établir que sur l'acquiescement massif". Ces idées fort discutables reflétaient assez bien l'opinion de la majorité des hommes politiques africains ; les faits ont suffisamment prouvé que la réalité était proche de ces idées. Dans la plupart des Etats, on assistait à la formation de listes uniques composées par un parti unique tel l'Union Progressiste Sénégalaise.

Autre aspect de cette solution : l'opposition n'était pas censée exister. Les africains estimaient en effet "qu'une représentation parlementaire qui n'a pas son prolongement direct et n'est pas partie prenante au pouvoir n'a pas de sens" (1) Le régime parlementaire classique basé sur le jeu réciproque du gouvernement et du parlement, de la majorité et de l'opposition n'était pas admis en Afrique.

Dernière caractéristique de ce problème : l'Africain aime à se retrouver dans un chef qui personnifie son peuple. On a pu parler à ce propos de "l'hypertrophie du chef" (2) c'est-à-dire le rôle exorbitant dévolu dans toute l'Afrique noire au leader. L'importance prise en Guinée par Sékou Touré, au Ghana par Kwamé N'Krumah, en

(1) - Lettre de Brazzaville n° 23.

(2) - J.L. QUERMONNE - Nouvelles institutions politiques  
Revue de l'Action populaire n° 139.

Côte d'Ivoire par Félix Houphouët-Boigny et même au Sénégal par Léopold Sédar Senghor le prouve suffisamment. Le mouvement correspondait parfaitement d'ailleurs à une tradition que la sociologie a parfaitement étudiée (1). Le phénomène des clientèles renforçait singulièrement le mécanisme des institutions. Ces chefs étaient en général les leaders des partis uniques ou fortement majoritaires et presque toujours ils étaient aussi chefs d'Etat ou de gouvernement. Dès lors il ne pouvait y avoir de conflits entre le gouvernement composé de leaders du parti unique ou fortement majoritaire et le parlement où un parti unique détenait tous les sièges ou tout au moins la grande majorité.

On comprend ainsi plus facilement que les constituants d'outre-mer aient trouvé dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République un modèle idéal où les pouvoirs de l'Exécutif étaient considérablement renforcés. De toute façon le résultat demeurerait et comporterait de multiples avantages pour la Communauté : l'unanimité des constitutions entraînait l'unité des institutions copiées elles aussi sur celles de la France. Tant que les Etats-membres de la Communauté employaient un langage politique semblable et avaient des moeurs politiques semblables, il semblait difficile de briser l'unité ainsi créée.

Dans un complexe proche de la Communauté, le Commonwealth, ne reposant sur aucun lien juridique ou institutionnel, tire sa force principale du fait que tous les Etats se sont inspirés du système politique britannique.

Il existait cependant une différence entre les institutions et les moeurs politiques d'outre-mer et celles de France. C'était l'absence quasi-générale d'une opposition.

En France il y a une opposition qui ne participe pas au gouvernement mais elle a l'espoir de pouvoir un jour, à la faveur d'un renversement d'opinion, conquérir le pouvoir.

Dans les Etats-membres, cet esprit d'origine parlementaire n'existait pas et n'a jamais existé. L'oppo-

.../...

(1) G. Balandier "Le contexte sociologique de la vie politique en Afrique Noire. Revue française de Science politique - Mars 1960.

sition n'était pas permise "l'opposition n'est peut-être pas le ver dans le fruit mais elle est la fausse note qui éclate dans le concert. Il faut éviter qu'elle ne vienne rompre l'harmonie (1). Cette opinion venant d'un Africain est très nette et laisse entrevoir un danger car une démocratie où l'opposition n'est pas admise constitue une forme de totalitarisme. Ce n'était plus une démocratie mais une oligarchie réservée à une élite cultivée politiquement qui dominait une masse inculte habituée à obéir aux mots d'ordre.

Mais l'individu dans les Etats-membres de la communauté n'était pas entièrement désarmé devant l'arbitraire toujours possible d'un gouvernement qui, nous l'avons souligné, tendait à devenir totalitaire. Les constitutions, en effet, avaient dans leur ensemble prévu certaines dispositions pour défendre les libertés publiques et les droits de l'homme. Si la Constitution du 4 Octobre 1958 ne consacre qu'un alinéa de son préambule à cet important problème en renvoyant à la déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946, les constituants d'outre-mer avaient parfois consacré une part très large à la défense de ces droits et libertés. Il semble qu'ils aient voulu, sur ce point précis, "exprimer une pensée claire et distincte qui ne se perde pas dans le méandre des références aux références de la Constitution de 1958" (2).

Un exemple suffirait à le prouver : le préambule de la Constitution de la République Centrafricaine du 16 février 1959 était entièrement consacré à l'énumération des droits et comportait plus de trente alinéas. Une décision, cependant, du Président de la Communauté du 12 juin 1959 semblait dire que les constituants d'outre-mer n'étaient pas obligés de définir les droits et libertés de l'individu " Les Etats-membres, dit l'article 2, assurent l'exercice des droits et libertés des individus, tels qu'ils aient été rappelés par la Constitution du 4 Octobre 1958. La Cour arbitrale de la Communauté est compétente pour assurer le respect de ces principes". Pour Gonidec (3)

---

(1) Lettre de Brazzaville - Op.Cit.

(2) Marcel Prélat - Op.Cit - page 16.

(3) P.F.Gonidec -Les Constitutions des Etats-de la Communauté - Recueil Pénant -Sept.1959 -p.490.

cette décision paraissait contestable. En effet, disait-il, le préambule de la Constitution française débutait ainsi " le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme, etc..." Il n'est pas question des peuples d'outre-mer, qui, en vertu du principe d'autonomie constitutionnelle, avaient toute latitude pour définir eux-mêmes les droits et libertés de l'individu". En fait c'était une extension de compétence abusive au profit de la Communauté d'une matière qui relevait de la compétence exclusive des Etats. De toutes façon cette décision avait été prise trop tard puisque, lorsqu'elle fut prise par le Président de la République, toutes les Constitutions étaient déjà promulguées et toutes donnaient une définition des droits de l'homme.

Certaines constitutions avaient fait comme le Préambule de la Constitution française : elle renvoyaient à un ou plusieurs autres textes. C'est ainsi que le Préambule de la 1<sup>o</sup> Constitution ivoirienne énonçait dans son alinéa 3 : "Il (le peuple) proclame son attachement aux principes de la démocratie et des Droits de l'homme, tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, par la Déclaration de 1948 et tels qu'ils sont garantis par la Constitution de la Communauté". De même la 5<sup>eme</sup> alinéa du Préambule de la 1<sup>o</sup> Constitution de la République du Dahomey précisait "Elle (La République du Dahomey) affirme son attachement au droit à la libre détermination des peuples et aux libertés fondamentale de l'homme, définis par les Déclarations des Constitutions de la République française et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme".

Toutes les constitutions se réfèrent à la Déclaration française des droits de l'homme de 1789, toutes sauf deux, celles de Madagascar et de la République Centrafricaine qui énumèrent en détail les droits du citoyen. La plupart des constitutions faisaient également allusion à la déclaration universelle du 10 décembre 1948 sauf celles de la Haute-Volta, du Niger, de la Mauritanie qui avaient repris les termes de la Constitution française.

Par contre, les Préambules des Constitutions malgache et centrafricaine ne faisaient pas allusion à la déclaration universelle pour la raison qu'ils s'en

inspiraient directement et qu'ils la recopiaient presque entièrement. C'est la preuve que celle-ci prend une force de plus en plus grande surtout dans les pays récemment émancipés. En effet la Déclaration universelle a, pendant longtemps, été pour les peuples dominés un pôle d'attraction une sorte de charte de la liberté. Ceux-ci pour prouver leur reconnaissance<sup>avaient</sup> constitutionalisé ses dispositions.

Cette constitutionnalisation s'était le plus souvent opérée dans le préambule. Cependant, dans trois constitutions, les dispositions relatives aux libertés publiques et aux droits des individus se trouvaient dans le corps même de la constitution. Ce sont les constitutions du Sénégal du Dahomey et du Tchad. Ceci est important car, de la constitutionnalisation de ces droits, dépend la sanction dont ces droits doivent être assortis. Les trois Etats précédemment nommés prévoient que c'était l'organe juridictionnel chargé de contrôler la constitutionnalité des lois qui pouvait constater l'inconstitutionnalité d'une loi qui violerait les droits et libertés définies par la Constitution. Mais, dans les autres Etats, les droits et les libertés étaient ils protégés ?

D'après la décision du Président de la Communauté en date du 12 juin 1959, la Cour arbitrale était théoriquement compétente pour assurer le respect de ces principes (art.2). A l'extrême rigueur, le Président pouvait intervenir lui-même, pour faire respecter les droits et libertés de l'individu, en tant que gardien de la Constitution. Or l'autonomie des Etats-membres, en matière juridictionnelle comme en toute autre matière, n'a fait que se renforcer.

Le régime politique établi dans tous les Etats autonomes était un régime parlementaire monocéphale où le Chef du gouvernement était seul à la tête du pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif était composé par une seule Assemblée : l'Assemblée législative, sauf à Madagascar où il y avait en plus un Sénat. La répartition des matières entre les deux pouvoirs obéissait au principe français du domaine législatif strictement limité.

Le parlementarisme était marqué par la possibilité pour le pouvoir législatif de renverser le gouvernement

sauf au Congo mais selon des processus qui différaient selon les constitutions. Un trait dominait cependant : la mise en jeu de la responsabilité ministérielle était strictement réglementée et difficile à mettre en oeuvre. Par contre le Gouvernement pouvait dissoudre l'Assemblée selon certaines règles plus larges. Le régime malgache était toutefois différent des régimes africains que ce soit par la mise en jeu de la responsabilité du Président de la République ou par le nombre des Assemblées. Ce régime est d'ailleurs le seul qui ait subsisté une fois la période d'autonomie passée. Nous en ferons l'étude dans notre deuxième partie.

L'autonomie de la compétence se marque ensuite par l'autonomie gouvernementale ou exécutive.

Chaque Etat avait son propre gouvernement et sa propre administration. Le droit de regard de la France sur l'administration des Etats membres n'existait plus.

L'autonomie législative est le troisième point par lequel se manifeste l'autonomie de la compétence. Il était certain que l'alinéa 1<sup>o</sup> de l'article 77 sous-entendait l'existence d'un pouvoir législatif quand il précisait que les Etats "s'administraient eux-mêmes, et gèreraient démocratiquement et librement leurs propres affaires".

Chaque Etat avait donc le droit d'avoir son propre organe législatif ; par conséquent, les Etats-membres n'eurent plus de représentants au Parlement de la République. Chaque Etat-membre désormais légifèrerait pour son propre compte dans le domaine de ses compétences propres.

C'est par l'autonomie juridictionnelle que se marque la dernière caractéristique de l'autonomie de la compétence. Dans le cadre de la Communauté chaque Etat pouvait définir sa propre organisation judiciaire. Cependant l'article 78 énonçait comme compétence commune le contrôle de la justice qui pouvait toutefois être délégué à l'Etat-membre par accord particulier. C'est cette conception restrictive du contrôle qui devait prévaloir car on ne conçoit pas un Etat autonome ayant son organisation juridictionnelle contrôlée par un tiers.

Ainsi en ce qui concernait l'autonomie de la

la compétence, on ne peut dire que les Etats la possédaient en entier, quelques restrictions leur étaient imposées ; mais ces restrictions ne portaient pas sur les points véritablement essentiels. Il en était autrement en ce qui concernait la plénitude de la compétence.

La plénitude de la compétence signifie que chaque Etat membre peut en principe réglementer n'importe quelle matière d'ordre interne.

Dans la Communauté, des restrictions importantes étaient faites à ce principe. D'après l'article 78 les Etats ne pouvaient réglementer ni l'Enseignement supérieur, ni l'organisation générale des transports et des télécommunications. Il était vrai qu'au moyen d'accords particuliers, la Constitution prévoyait la possibilité de rétrocéder ces compétences aux Etats-membres.

Enfin l'autonomie interne signifiait également que chaque Etat-membre aurait en désormais l'exclusivité de la compétence. Dans la terminologie de M. Rousseau cela signifie qu'en principe une autorité et une seule s'exercerait sur le territoire de l'Etat-membre : celle de l'Etat membre lui-même.

Dans la Communauté, il était certain que tout ce qui était hors du domaine commun relevait de la compétence exclusive de l'Etat-membre. "La souveraineté appartient au peuple", disait l'article 1er de la 1<sup>o</sup> Constitution du Sénégal. Désormais tout contrôle de la France sur l'exercice des compétences internes était supprimé. Cependant l'article 81 de la Constitution de 1959 précisait dans son alinéa 2 que le Président de la République en sa qualité de Président de la Communauté <sup>était représenté dans chaque Etat de la Communauté</sup> / Son représentant était un Haut Commissaire. Quel était son rôle ? Avait-il simplement un rôle représentatif ? Ou alors était-il l'héritier des anciens gouverneurs, chef de territoire, et en cela empiétait-il sur la compétence dévolue à l'Etat.

Deux conceptions se heurtaient à ce propos, l'une exprimée par la France qui voulait que les hauts-Commissaires fussent effectivement les représentants du Président de la Communauté et qu'ils eussent un pouvoir de décision dans les limites des compétences communes.

L'autre conception, celle de la totalité des leaders africains mais défendue surtout par ceux de la Fédération du Mali, souhaitait purement et simplement la suppression des hauts-commissaires, au moins des hauts-commissaires généraux qui avaient en quelque sorte, remplacé les anciens gouverneurs généraux des fédérations d'A.O.F. et d'A.E.F.. A ce propos M. Mamadou Dia s'exprimait ainsi (1) :

" Les hauts-commissaires représentent dans chaque Etat le Président de la Communauté. Doivent-ils pour autant détenir tous les pouvoirs communs ? Nous ne voulons pas de bicéphalisme qui dégénérerait en co-souveraineté au moment même où l'on affirme la pleine autonomie des Etats. Pourquoi ne pas faire confiance aux Premiers Ministres pour gérer certains services communautaires dans la limite de leurs Etats respectifs ? Le haut-commissaire deviendra alors une sorte d'ambassadeur interne ..." Les leaders africains estimaient ainsi que le rôle de représentant du Président de la Communauté devait revenir aux chefs de gouvernement des Etats-membres. Ils pensaient que la conception de la politique générale de la Communauté incombait au Conseil exécutif et que les décisions du Conseil ne pouvaient être exécutées que par eux. Le journal soudanais "l'Essor" argumentait ainsi : "Pourquoi le Président de la Communauté ne ferait-il pas confiance aux Premiers Ministres des Etats-membres de la Communauté pour la gestion des services communs ? Dans le cadre de l'autonomie interne, la souveraineté ne peut et ne doit être exercée que par le gouvernement de chaque Etat."

. Cependant trois décisions du Président de la Communauté en date du 9 Février 1959 (2) nommaient trois hauts-commissaires : quel allait être leur rôle ? Une instruction du Président de la Communauté du 24 Mars 1959 allait le préciser. Le rôle du haut-commissaire était d'assurer les relations du Président de la Communauté avec les chefs de gouvernement, de suivre l'évolution intérieure de l'Etat-membre et de faire parvenir toute information intéressant la politique de la Communauté au Président. En particulier il le tenait informé de la législation des Etats et surtout des actes qui pourraient impliquer une intervention des organes de la Communauté ou

(1) - L'Express - 16 Avril 1959  
(2) J.O. Communauté 15 février 59.

ou motiver la saisine de la Cour Arbitrale. Le Haut-commissaire était en quelque sorte un agent déconcentré de la Communauté. Mais il devait, dans l'exercice de ses fonctions prendre soin de ne pas intervenir dans le domaine propre des Etats qui était du ressort exclusif du Chef de gouvernement, il pouvait cependant prêter son concours par ses conseils. Sa compétence s'étendait dans les limites de l'Etat où il exerçait ses fonctions aux matières du domaine commun, telles qu'elles étaient délimitées par le Conseil Exécutif. C'était lui le responsable de l'exécution de la politique commune et il devait en rendre compte au Président. Sur le territoire de l'Etat où il exerçait ses fonctions, c'était lui le chef des services nécessaires à la politique commune mais ces services étaient très peu importants.

Enfin le haut-commissaire devait agir de concert avec les chefs de gouvernements dans les matières pour lesquelles des décisions adoptées au Conseil Exécutif comportaient la coopération directe des Etats.

C'était donc la thèse française du "Bicéphalisme" qui avait triomphé : le haut-commissaire se trouvait placé à côté du chef du gouvernement ; il était le seul compétent dans les matières du domaine commun. Cela pouvait sembler regrettable : il aurait mieux fallu, selon les vœux des Africains, en faire un trait d'union entre la Présidence de la Communauté et les Etats-membres plutôt qu'une sorte d'écran.

Les Etats autonomes de la Communauté détenaient ainsi dans l'ensemble l'essentiel des compétences nécessaires à la qualification d' "Etats autonomes". Cependant il faut noter certaines restrictions qui tenaient à l'imprécision de la répartition des matières entre compétences communes et compétences propres.

L'étude des compétences qui étaient réservées à la Communauté apportera plus de précisions.

#### Section 2.- Les compétences communes (1)

Le deuxième principe à la base de toute forme de fédéralisme, après celui de l'autonomie, est celui de

(1) LANGAVANT : Les matières communes dans la Communauté. Recueil PENANT 1959 - p. 395 et sq

l'unité, caractérisé par certaines affaires communes et par des institutions chargées de traiter ces affaires communes. Dans un véritable Etat fédéral, les compétences communes sont énumérées par la Constitution fédérale, tandis que dans une Confédération ces compétences sont énumérées dans le Pacte fédéral. Dans la Constitution de la Communauté nous trouvons ces deux sortes de systèmes : d'abord, un système fédéral dans l'alinéa 1er de l'article 78 qui procède bien à une énumération de compétences ; mais, dans l'alinéa deuxième du même article, c'était un système de Droit international qui était institué, les compétences pouvant se transférer par des accords particuliers. En poussant l'analyse, plus loin, d'après l'alinéa troisième, on pouvait soutenir que toutes les compétences étaient conventionnelles.

#### 1.- La politique étrangère (1)

Cette expression n'avait pas de signification juridique très précise, son sens était plutôt politique. Une décision présidentielle du 9 février 1959 (2) précisait que "la politique étrangère de la communauté et de la République française était une, que la représentation extérieure de la République et de la Communauté était unique et que les ambassades étaient celles de la République française et de la Communauté".

Les Etats-membres n'avaient ainsi aucune personnalité internationale, la meilleure preuve en est que lorsque ces Etats choisirent le statut d'Etat-membre de la Communauté, aucune reconnaissance internationale n'intervint. L'apparition d'un nouvel Etat pose, en effet, le problème de son introduction dans la société internationale, dans le "Concert des Nations". Si l'Etat est d'abord un fait, la reconnaissance légalise ce fait. Pour qu'il y ait reconnaissance, il faut que les éléments constitutifs de l'Etat existent. Or il n'a jamais été question de reconnaître internationalement les Etats-membres de la Communauté; eux-mêmes ne l'ont jamais demandé. Une question peut se poser cependant : au point de vue international, combien existaient-ils de territoires ? La réponse est nette il

-----  
(1) P.F. Gonidec - La Communauté et les relations internationales - Annales africaines 1959 p.15 et Sq

(2) J.O.R.F. - 17 février 1959 - P. 2051.

n'en existait qu'un : celui de la République française et de la Communauté. Extérieurement ni le Sénégal, ni la Côte d'Ivoire, ni Madagascar par exemple n'existait autrement que comme collectivités décentralisées d'un Etat fédéral ou para-fédéral. Une preuve peut en être trouvée dans une décision présidentielle du 14 avril 1959 fixant les conditions de délivrance des passeports : ceux-ci étaient "délivrés au nom de la République française et de la Communauté". Mais M. Modibo Keita déclarait à ce propos : "juridiquement seuls existent pour le monde la République française, le passeport français".

Les Etats-membres ne pouvaient conclure d'accords avec les Etats étrangers et ne possédaient pas le droit de légation active ou passive. Cependant une modification a été apportée à ce sujet : en principe les ambassades étaient celles de la République française et de la Communauté mais la deuxième réunion du Conseil exécutif (3 mars 1959) décida que les Etats africains seraient pratiquement associés à certaines représentation diplomatiques. Ainsi compte tenu de des intérêts particuliers du Niger, du Tchad et de la Haute-Volta dont de nombreux ressortissants s'expatrient temporairement dans des territoires africains ne faisant pas partie de la Communauté, des droits spéciaux pouvaient être reconnus à ces Etats. Les Etats-membres pouvaient désigner des agents devant jouer le rôle de conseiller auprès des représentants officiels de la Communauté dans certains Etats, tels que le Liberia ou le Ghana, auprès desquels ils avaient des intérêts légitimes à faire valoir.

Mais ils ne pouvaient théoriquement pas faire partie d'organisations internationales à caractère politique ou moins comme membre actif. Ils pouvaient sans doute assister à côté des représentants de la République française comme observateur pour des matières les intéressant. Il avait même été décidé que des représentants des Etats africains et malgache siègeraient à l'Assemblée parlementaire européenne et y occuperaient trois sièges. En ce qui concernait les Organisations internationales à caractère administratif ou technique, il était prévu que les Etats membres pouvaient en faire partie, au moins comme membres consultatifs.

Les Etats-membres de la Communauté n'avaient donc pas de vie internationale. Une question se pose cependant: la Communauté pouvait-elle conclure des conventions internationales sur les matières qui étaient de la compétence des Etats-membres ? Dans la pratique du fédéralisme, cette question n'est pas entièrement résolue. Si on admet que la Communauté avait compétence générale pour conclure des conventions internationales, cette compétence devenait automatiquement un instrument de centralisation. Mais il faut bien admettre que toutes les questions entraient dans la définition des affaires étrangères, c'est-à-dire dans la compétence de la Communauté, à partir du moment où elles présentaient un caractère extérieur.

Cependant le principe d'un échange constant d'information entre le gouvernement de la République et ceux des Etats de la Communauté avait été retenu : cet échange devait se faire par l'intermédiaire des hauts-commissaires. Une complète unité de vue a toujours semblé se manifester vis-à-vis des grands problèmes internationaux, tel celui de Berlin en 1959 (Conseil Exécutif du 3 mars 1959).

Si la politique étrangère était un domaine réservé à la Communauté, on peut se demander qui était chargé de la mettre en oeuvre. D'après l'article 82 de la Constitution le Conseil Exécutif organisait la coopération des membres de la Communauté sur le plan gouvernemental et administratif. L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1254 du 19 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Exécutif de la Communauté précisait qu'il connaissait des questions de politique générale de la Communauté dans le cadre des compétences énumérées à l'article 78 de la Constitution. D'un autre côté, l'article 83 de la Constitution nous apprend que le Sénat de la Communauté "examinait" les traités et accords conclus. L'art. 27 de l'Ordonnance portant loi organique sur le Sénat de la Communauté précisait d'autre part que le Sénat pouvait être saisi de toute affaire commune.

Le Conseil Exécutif organisait ainsi la "coopération" et il "connaissait des questions<sup>de</sup> politique générale" ; le Sénat "examinait les traités et accords" ou "pouvait être saisi de toute affaire commune". Mais aucun de ces deux

organes de la Communauté n'avait de pouvoir réel concernant le politique étrangère. On pouvait tout juste prendre leur avis ; ils n'exerçaient pas les compétences internationales. Qui pouvait le faire ? Ce ne pouvait être le seul Etat qui existât au point de vue international : la République française. En effet, les Etats-membres n'avaient pas la personnalité internationale. C'était exact sauf pour la France qui avait, théoriquement, le statut d'un Etat-membre. Ainsi, une inégalité entre les Etats-membres apparaissait : "on peut même se demander si, en réalité, les compétences internationales n'appartenaient pas à la seule République française " (1). C'est ainsi que l'article 83, parlant des actes, traités et accords qui engagent la Communauté, renvoie à l'article 53 qui exige que les traités et accords internationaux appartenant à certaines catégories soient ratifiés en vertu d'une loi votée par le Parlement de la République française. On peut donc penser logiquement que la politique étrangère de la Communauté n'était en fait que la politique étrangère de la France.

S'il est vrai qu'aucun Etat-membre de la Communauté n'a fait l'objet d'une reconnaissance internationale ; la Communauté elle-même n'a pas fait non plus l'objet d'une reconnaissance, elle n'avait pas les compétences internationales.

L'organe chargé de mettre en oeuvre la politique étrangère de la République française et de la Communauté ne pouvait être que le Ministre français des Affaires Etrangères. Celui-ci devait opérer un "dédoublage fonctionnel" : tantôt, il opérait en tant que Ministre français et, tantôt, en tant que Ministre de la République française et de la Communauté. Il n'était responsable que devant le Parlement de la République. La politique étrangère de la Communauté, au lieu d'être comme le dit la Constitution une matière commune, n'était en réalité que de la compétence exclusive de la France, théoriquement Etat-membre au même titre que les autres Etats de la Communauté. Les autres Etats pouvaient seulement en discuter c'est-à-dire donner des avis qui n'étaient pas obligatoirement écoutés.

---

(1) P.F. GONIDEK - Introduction à l'étude de la Communauté  
Recueil Penant 1958 - p.190.

## 2.- La défense

Elle consistait, d'après une décision du Président de la Communauté, en date du 9 février 1959, en ce que "l'armée chargée de la défense de la Communauté était une et qu'elle était placée sous une organisation unique de commandement". On peut donc dire que les règles applicables à la France étaient valables pour la Communauté.

L'organisation unique de la Communauté était l'organisation française : le Président de la République était le chef des armées, le Premier Ministre français était responsable de la défense, chargé d'exercer la direction générale et la direction militaire de la défense de la Communauté. Le ministre français des Armées était le Ministre des Armées de la Communauté. Il résultait d'ailleurs de la combinaison des articles 83 et 35 de la Constitution que les compétences de guerre relevaient du seul Etat français. D'après l'article 83 le Sénat de la Communauté pouvait seulement discuter de la politique militaire ; même s'il avait à donner son avis sur la déclaration de guerre, celle-ci ne pouvait en définitive, être autorisée que par le Parlement français. Tout cela a été confirmé dans les décisions prises par le Président de la Communauté le 14 Avril 1959 en conclusion de la réunion du Conseil Exécutif des 2 et 3 mars 1959.

Tout d'abord les principes généraux en matière de défense avaient été proclamés. Les buts en étaient la sécurité du territoire de la Communauté, de ses populations et de ses intérêts essentiels. Elle comportait la surveillance des frontières et les atteintes à la Sécurité extérieure de la Communauté. Le Conseil Exécutif était chargé d'examiner les principes généraux en matière de défense ; la part des efforts communs de défense revenant à chacun des Etats-membres en fonction de sa situation et de ses ressources.

Un comité de défense avait été institué dans chaque Etat (1) dont le rôle était de mettre en oeuvre les mesures relatives à la défense de cet Etat. Ce comité était composé

-----  
(1) Par une décision du 25 mai 1959 - J.O.R.F. 27 mai 1959

du Haut-commissaire, du Chef du gouvernement de l'Etat et de l'officier commandant les forces sur le territoire de l'Etat. La présidence en était assurée soit par le Haut-commissaire, soit par le Chef du gouvernement de l'Etat suivant que les questions à étudier mettaient en cause des sujets extérieurs au territoire de l'Etat ou ne concernaient que le Territoire de l'Etat. Mais ces comités de défenses n'avaient qu'un rôle très réduit : un simple rôle consultatif, aucun pouvoir de décision.

Une question délicate peut se poser : celle des conditions dans lesquelles les forces armées de la Communauté pouvaient être appelées à intervenir pour assurer le maintien de l'ordre sur le territoire des Etats au cas où la police locale ne pouvait suffire. La décision présidentielle du 9 février 1959 avait prévu qu' "à la demande d'un chef du gouvernement, des éléments de l'armée peuvent être appelés à concourir au maintien de l'ordre public". Le Président de la Communauté pouvait même proclamer l'état d'exception sur le territoire d'un Etat-membre soit à la demande du chef du gouvernement de cet Etat, soit même d'office en cas de troubles empêchant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Dans ce cas, c'était le représentant du Président de la Communauté qui devait détenir les responsabilités de l'ordre public (1).

Il fallait souhaiter que cela n'arrivât pas, car chaque Etat devait être capable d'assurer sa paix intérieure, l'intervention de l'armée française pouvant paraître un vestige du colonialisme. L'éclatement de la Fédération du Mali vint confirmer cette opinion.

Une autre décision présidentielle de la même date fixait les conditions d'organisation et de mise en action de l'armée chargée de la défense de la Communauté. Celle-ci devait se recruter dans tous les Etats de la Communauté mais les modalités de la participation des citoyens au service militaire devaient être fixées en accord avec les gouvernements des Etats.

La défense de la Communauté était donc détenue par la République française qui en exerçait les compétences juridiques. Il faut souligner que le terme de défense est large, très large : il pouvait même englober

(1) Décision présidentielle du 14 avril 1959.

toutes les autres matières, communes et internes, puisqu'au cas de guerre, tout dépend de la défense. C'était encore un moyen de marquer la prééminence de la France.

### 3.- La politique économique et financière commune et la monnaie.

Cette matière était très vague, on ne discernait pas bien les buts proposés et les moyens envisagés. Il était certain toutefois que devaient être de la compétence de la Communauté le commerce extérieur, les changes et naturellement la monnaie, nommément désignée comme compétence commune. Il était probable que l'ensemble de la politique économique et financière des Etats-membres serait absorbée par les compétences de la Communauté. Comme l'a montré le Professeur Reuter (1), il existe des liens étroits entre le fédéralisme et l'économie : "A notre époque il ne suffit plus à l'Etat d'agir sur la circulation des produits en créant au sein de la fédération les conditions propres à assurer la libre circulation des richesses : système douanier, monnaie commune, transports communs. Actuellement la fédération est nécessairement amenée à intervenir dans tous les domaines qui conditionnent la production, économiques ou financiers".

Il était prévu par la Constitution (article 83) que le Sénat de la Communauté, saisi par le Président de la Communauté, délibérerait " sur la politique économique et financière commune avant le vote des lois prises en matière par le Parlement de la République et, le cas échéant, par les Assemblées législatives des autres membres de la Communauté". Le Conseil Exécutif pouvait aussi, d'après les articles 83 de la Constitution et 4 de l'ordonnance du 19 décembre 1958, délibérer sur la politique économique et financière. Mais dans ce domaine encore, ni l'un, ni l'autre n'avaient de pouvoir de décision. Le Ministre français des Finances et des Affaires économiques détenait, en effet, les compétences juridiques. C'est ainsi que celui-ci a rappelé au mois de Mars 1959 ( ) devant le Comité ministériel consacré aux questions économiques et financières de la Communauté, " que l'existence d'une monnaie unique,

(1) Reuter : Institutions Internationales P. 268 et sq.

(2) Le Monde 19 mars 1959.

garantie de la stabilité de l'ensemble, impliquait des règles communes en matières d'émission, de crédit et de change, qu'elle impliquait la gestion commune des fonds de devises étrangères, et que les principes de la libre circulation des marchandises entre les Etats et de la liberté des transferts financiers devraient être maintenus". Le Ministre avait rappelé ensuite que chacun des Etats avait comme tous les autres, le droit d'élaborer sa propre politique économique, son propre plan de développement, sa politique des prix et des salaires par exemple, mais sous réserve des règles que chacun s'était imposées en acceptant d'appartenir à la Communauté. Il avait ajouté que c'était notamment au niveau de la tarification en matière fiscale ou douanière qu'il appartenait à chaque Etat d'établir suivant ses besoins sa politique économique personnelle.

La 3eme session du Conseil Exécutif de Mars 1959 avait adopté des dispositions en vue d'assurer l'unité de la politique économique et financière commune.

C'est ainsi que la représentation des Etats au "comité monétaire de la zone franc" et l'institution d'un Conseil Supérieur du Crédit avaient été décidées. Le maintien de la valeur du franc C.F.A. avait été confirmée. D'autre part le Conseil Exécutif avait défini une procédure permettant de mettre en oeuvre par voie d'accords bilatéraux un plan d'investissement élaboré à l'échelon de la Communauté.

Les buts de la politique économique et financière commune étaient donc une harmonisation des diverses politiques qui laissaient cependant une place assez large aux initiatives des Etats ; mais il semble que les moyens de la mise en oeuvre de la politique économique et financière restaient dans les mains du Ministre français.

#### 4.- La Politique des matières premières stratégiques

Cette matière commune, en principe obligatoire, pouvait ressortir à première vue à la défense commune. Elle semblait concerner la recherche et l'exploitation auxquelles les Etats-membres risqueraient de ne pas accorder assez d'importance. Mais ces matières premières stra-

tégiques semblaient bien vagues.

Trois décisions du Président de la Communauté du 14 avril 1959 apportèrent des précisions. Les matières premières stratégiques étaient les minerais ou produits utiles aux recherches ou aux réalisations applicables à l'énergie atomique et les hydrocarbures liquides ou gazeux c'étaient essentiellement les uranifères et les produits pétroliers.

La politique commune était unique et consistait d'une part dans l'orientation de la recherche, de la production, de l'utilisation et de la transformation et d'autre part dans le contrôle du stockage, de la circulation et du commerce extérieur de ces matières.

Le Président de la Communauté après examen en Conseil Exécutif, déterminait la liste des matières premières classées stratégiques, les objectifs généraux de leur politique et les mesures propres à assurer l'unité de la réglementation et du commerce extérieur de ces matières. Mais c'étaient les Etats membres qui devaient prendre dans le cadre de leur réglementation propre, toutes les mesures utiles à cette politique. Ils avaient également compétence pour délivrer les autorisations de recherche et d'exploitation des matières premières stratégiques. Les autorités de la Communauté étaient seulement tenues informées du déroulement de la procédure de l'autorisation selon un ordre qui devait permettre à ces autorités de donner leur agrément. Si les autorités refusaient un permis d'exploitation ou de recherche ou d'exportation d'une de ces matières pour des raisons d'ordre stratégique, ce refus ne devait pas léser de façon durable les intérêts économiques de l'un des Etats.

Avec la politique des matières stratégiques, nous en avons terminé avec les compétences communes considérées comme obligatoires. Passons maintenant aux compétences communes audit caractère desquelles il peut être dérogé par accord particulier.

### 5.- Le contrôle de la Justice

L'expression peut paraître curieuse car une justice ne peut exister qu'à la condition d'être indépendante ; aucun contrôle ne devrait donc être possible. Il semble qu'ici le Constituant ait voulu assurer un contrôle supérieur du fonctionnement des juridictions ; il est bon en effet qu'une certaine harmonie règne entre les juridictions des Etats qui constituent un ensemble d'apparence fédérale (1) . De plus les Etats de la Communauté devaient en bonne logique, appliquer certains principes de droit et d'équité qui font partie de la civilisation occidentale. D'autre part il n'était pas moins certain que l'organisation, le fonctionnement, les compétences des tribunaux, la magistrature, les auxiliaires de la justice, la procédure relevaient de la compétence exclusive des Etats-membres qui étaient, par définition, autonomes. Comment alors concilier ces principes avec l'idée d'un contrôle de la justice propre aux Etats ?

On pourrait concevoir un contrôle général et de la Cour de Cassation sur les Cours d'Appel des Etats et du Conseil d'Etat sur les Tribunaux administratifs ; mais ce contrôle était-il en accord avec l'esprit de la Constitution ? On peut rappeler à ce propos que la jurisprudence de la Cour de Cassation, elle-même, considère que l'application des règles édictées par les organes d'un Etat autre que la République est une question de fait relevant souverainement de la juridiction d'appel. Contrôler la justice revenait donc à confier à la Communauté l'organisation des juridictions supérieures d'appel, le recrutement du personnel et l'harmonisation des règles de procédure.

Mais à ce stade il y aurait eu empiètement sur les compétences propres des Etats-membres.

La solution du contrôle, par les juridictions supérieures française, de la légalité des jugements rendus par les tribunaux des Etats, avait été retenue pour le Togo dans la Convention judiciaire franco-togolaise du 22 février 1958. Elle a été retenue également, avec quelques modifications pour la Communauté.

-----  
A cet effet un Comité des Ministres de la Justice

(1) F.Luchaire : Communautés et Continents, 1959 n°1 -P.19.

des douze Etats membres de la Communauté s'était réuni à Paris le 22 Mars 1959, pour étudier la question du Contrôle de la justice. Elle avait déjà été discutée par un Comité des compétences, créé par une décision du Président de la Communauté du 9 février 1959 pour examiner les difficultés d'interprétation.

Au sein du Comité des Ministres de la justice la discussion fut animée (1) mais finalement un accord fut obtenu portant sur les points suivants : les Etats de la Communauté devaient reconnaître une série de principes généraux, notamment la primauté du droit de la Communauté sur le droit interne, le droit pour chaque citoyen d'obtenir l'application de son statut personnel, le caractère illégal des arrestations ou détentions sans mandat d'un magistrat, la publicité des procès, la non-rétroactivité des lois pénales.

Le contrôle de la Justice proprement dit devait être exercé par la Cour de Cassation en matière judiciaire et par le Conseil d'Etat en matière administrative. A ce propos l'ordonnance n° 59-419 du 10 mars 1959 avait attribué de façon générale au Conseil d'Etat le contentieux administratif de la Communauté. Les deux juridictions suprêmes françaises devaient être dotées de formations spéciales auxquelles participeraient des membres nommés par les Etats. Au niveau des Cours d'Appel, le contrôle pouvait faire l'objet d'accords particuliers, l'appel pouvant être laissé à la compétence de la Communauté ou bien être de la compétence de l'Etat membre ou enfin être organisé par groupes d'Etats.

En ce qui concernait la nomination des magistrats il avait été prévu, mais non décidé, qu'elle pouvait être laissée à l'initiative des Etats après agrément du Président de la Communauté.

Ainsi, au niveau de cette compétence, nous retrouvons encore la prééminence française. Le contrôle de la justice dans les Etats de la Communauté était exercé par des juridictions françaises auxquelles, il est vrai, participaient des membres désignés par les Etats. Il était

-----  
(1) - Le Monde (22 - 23 Mars 1959).

vraisemblable que la composition des formations spéciales laisserait apparaître une majorité de magistrats français. L'appel pouvait cependant être laissé à la compétence des Etats-membres, des accords particuliers pouvant remédier à cette prééminence. D'ailleurs deux décisions en date du 12 juin 1959 avaient précisé quelle était la compétence de la Communauté à cet égard. La première disposait que la Communauté devait assurer le contrôle de la législation des Etats-membres c'est à dire la conformité des lois avec les principes de justice de la liberté. Ce contrôle était assuré par la Cour Arbitrale. La deuxième décision organisait le contrôle des juridictions selon la procédure prévue par le Comité des Ministres de la Justice de Mars 1959 mais, par exception, les Etats membres contrôlaient eux-mêmes la justice rendue en matière de droit traditionnel.

#### 6.- L'enseignement supérieur

Cette compétence ne faisait pas l'objet d'une définition précise mais l'expression était claire. En effet étaient du domaine de la Communauté l'organisation, les programmes, le personnel, la délivrance des diplômes de l'Enseignement supérieur. En Mai 1959 le Conseil Exécutif de la Communauté avait décidé que les principes généraux de l'organisation de l'enseignement supérieur étaient de son domaine, que les établissements d'enseignement supérieur étaient créés et développés en considération des besoins, des possibilités financières et des disponibilités en personnel. Les Etats membres devaient assurer l'organisation sur leur territoire des établissements d'enseignement supérieur et procéder à l'harmonisation des programmes des études conduisant à cet enseignement. Par ce biais la Communauté visait donc à contrôler aussi l'enseignement secondaire. Dans les Etats de la Communauté, l'Université bénéficie des libertés et franchises traditionnelles en ce qui concerne notamment le recrutement et le statut des membres de l'Enseignement supérieur.

Les établissements d'enseignement supérieur sont ouverts à tous les citoyens de la Communauté, leurs grades, diplômes et titres ont la même valeur dans tous les Etats-membres.

Il existe actuellement une Université à Dakar et des Centres d'enseignement supérieur à Abidjan, Tananarive et Brazzaville. On peut penser que dans ces établissements une adaptation des méthodes et programmes métropolitains sont nécessaires. On ne peut transposer sans danger des méthodes européennes sur des structures africaines. De toute façon il était certain que l'enseignement supérieur est celui de la France, soumis au seul contrôle du Ministère français de l'Education Nationale.

7.- L'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications.

Cette dernière compétence commune n'était pas comprise dans l'avant-projet gouvernemental ; c'est le Comité Consultatif Constitutionnel qui l'ajouta à la liste du gouvernement lequel la reprit dans son projet définitif.

C'était pourtant une affaire d'ordre interne qui échappait à la compétence des Etats-membres. Les transports extérieurs qu'ils soient aériens ou maritimes étaient ceux qui reliaient le territoire de la Communauté à un pays étranger et les transports communs étaient ceux qui intéressaient plusieurs Etats de la Communauté. La décision présidentielle du 30 Avril 1959 avait précisé le sens de cette expression. L'autorité de la Communauté s'étendait pour les transports maritimes à la navigation marchande au long cours, à l'infrastructure maritime et à l'aide à la navigation. Pour les transports aériens, les lignes à longue distance à l'exception des lignes d'intérêt local étaient de la compétence de la Communauté. De plus, la Communauté établissait une réglementation homogène de l'exploitation des transports extérieurs et communs et organisait un réseau météorologique commun. En ce qui concernait les transports ferroviaires, routiers et fluviaux, les transports maritimes et aériens d'intérêt local, les Etats-membres étaient compétents, mais ces transports devaient être humanisés avec l'organisation des transports extérieurs et communs.

Les Etats membres géraient eux-mêmes les ports et les aérodromes, une participation des autorités de la Communauté étant prévue pour la sauvegarde des intérêts communs.

Le ministre chargé de l'organisation générale des transports extérieurs et communs avait qualité pour prendre les mesures nécessaires après avis des comités spécialisés du Conseil Exécutif. C'était ici encore un ministre français.

Le domaine des télécommunications concernait les moyens de télécommunications à longue distance. La tâche de la Communauté était double : elle devait d'abord réglementer et, en cela, assurer la réglementation technique commune réalisant des conditions homogènes d'exploitation des télécommunications ainsi que l'application de cette réglementation ; elle devait ensuite coordonner les réseaux internes de chaque Etat et les réseaux assurant les principales relations entre les Etats de la Communauté et entre ces Etats et l'étranger.

Cette compétence comme elle avait donc un caractère technique très marqué qui pouvait cependant avoir une incidence politique dans son utilisation au moyen de la radio et de la télévision.

\*

\*\*

\*\*

Les compétences dévolues à la Communauté étaient donc larges, avec une légère tendance à empiéter parfois sur le domaine des Etats-membres. Mais elles n'étaient pas rigides. Par le jeu des accords particuliers, en effet, tout transfert de compétence était possible : "Des accords particuliers pouvaient créer d'autres compétences ou régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres " (Art. 78 alinéa 3).

On pouvait volontiers croire que tout l'édifice du domaine commun des deux premiers alinéas de l'article 78 s'écroulerait sous les coups de bûche de l'alinéa 3. En fait cet alinéa contenait, en germe, tout le processus d'évolution de la Communauté : de transfert de compétence en transfert de compétence, il n'y aurait eu bientôt plus de compétence commune, donc plus de Communauté. Il existait bien un domaine commun obligatoire en principe, énoncé dans l'alinéa 1er, mais l'alinéa 3<sup>o</sup> détruisait le précédent car tout transfert de compétence était possible. Le domaine commun obligatoire ne l'était pas, sauf qu'il était obli-

gatoire pour que la Communauté existât.

L'article 78 était donc un moyen, comme l'article 86, de sortir de la Communauté. Inversement, les accords particuliers pouvaient créer d'autres compétences communes; on pouvait concevoir qu'un Etat, à force de céder ses compétences propres, deviendrait purement et simplement un territoire d'outre-mer et même un département d'outre-mer de la République française.

Il existait donc deux limites à la conclusion des accords particuliers : la première tendait à éviter la suppression totale du domaine commun, ce qui signifiait la fin de la Communauté ; la seconde tendait à éviter l'accroissement du domaine commun, ce qui signifiait aussi la fin de la Communauté en tant qu'association d'Etats, ceux-ci n'ayant plus aucune compétence propre.

Cette souplesse dans la détermination du domaine commun était cependant à approuver. Mais en envisageant l'éventualité d'Etats qui, pour leur convenance personnelle, auraient désirer le transfert d'une ou deux compétences seulement, on arrivait à une situation telle que les rapports des Etats avec la Communauté auraient été différents. Ce n'aurait plus été une réelle communauté, mais une série d'accords bilatéraux au contenu diversifié.

La Constitution ne précisait pas nettement quelles étaient les parties aux accords particuliers, quelles étaient les autorités habilitées à les signer. D'après l'article 87 les accords particuliers étaient "approuvés par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée". On pouvait croire que ces accords étaient conclus entre d'une part la République française et d'autre part l'Etat membre intéressé. On pouvait même soutenir que ces accords avaient la forme d'accords internationaux puisque signés par deux Etats, la Communauté n'apparaissant à aucun moment.

Il aurait été plus logique que ces accords fussent conclus entre la Communauté et l'Etat intéressé et cela aurait été même en accord avec l'article 78 selon lequel le transfert des compétences de la Communauté à l'un de ses membres était possible. Les articles 5 et 88 parlent d'ailleurs d'accords de Communauté. Ces accords auraient

dont été, réellement, des accords conclus entre la Communauté et l'un de ses membres et non par un membre avec un autre. On aurait pu concevoir, théoriquement, un accord conclu entre la Communauté et la France. Pratiquement, cela aurait été absurde car il aurait été signé par la seule et même personne agissant au nom des deux parties. En effet si on admet que c'était la Communauté qui intervenait à la signature, quel en était l'organe qui avait effectivement compétence pour traiter en son nom. Ce ne pouvait être le Conseil Exécutif puisque il n'avait aucun pouvoir de décision. Ce ne pouvait donc être que le seul organe qui, constitutionnellement, avait ce pouvoir (article 80) : le Président de la Communauté qui, dit la Constitution, la représente. Or le Président de la Communauté était aussi celui de la République française, qui dans le cadre de la République, avait pouvoir de traiter. D'après l'article 52 en effet "Le Président de la République négocie et ratifie les traités".

Pour cette raison, il était donc difficile de concevoir un accord particulier signé entre la France et la Communauté, ç'aurait été la même personne qui aurait négocié avec elle-même. D'après l'article 53 "les traités et accords <sup>doivent</sup> être ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi approuvée par le Parlement de la République" et d'après l'article 87 "les accords particulier doivent être approuvés par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée". Pourquoi cette intervention du Parlement français dans la conclusion d'un accord de Communauté entre celle-ci et un Etat membre ? Le Président agissait au nom de la Communauté et non au nom de la France : ce ne devait pas être au Parlement français d'approuver. Ceci était dû au fait que le Président de la Communauté était aussi celui de la République française et qu'il ne pouvait opérer en lui le fameux "dédoublément fonctionnel", tantôt agissant en tant que représentant de la Communauté tantôt en tant que représentant de la France. L'article 53 exige une loi du Parlement de la République pour approuver un traité ou accord conclu par le Président de la République. Corrélativement l'article 87 exige l'approbation du Parlement français pour approuver un accord particulier négocié par le Président de la Communauté. Logiquement on aurait dû prévoir l'approbation du Sénat de la Communauté.

C'était l'occasion ou jamais de lui donner un pouvoir véritable qui aurait convenu tout à fait à sa nature. Ce n'était donc que le Parlement de la République qui intervenait et d'une façon anormale. Cette intervention anormale peut s'expliquer parce que, à l'origine de la Communauté, il y avait la Constitution qui est un acte de droit interne français fait par le Gouvernement français sur délégation du Parlement français (Lois constitutionnelles du 3 juin 1958).

Quant à l'autre partie à l'accord particulier c'est à dire le ou les Etats-membres, aucun problème ne se posait : l'organe chargé de mener la négociation était désigné selon le droit interne de l'Etat et l'accord conclu devait être ratifié en vertu d'une loi de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé.

On peut alors se demander quelle était la nature des accords particuliers. L'accord particulier était-il une convention internationale, un traité au vrai sens du terme soumis à la ratification du chef de l'Etat ou était-il un accord en forme simplifiée. Il est de règle dans la pratique internationale de distinguer deux sortes de conventions les traités qui, pour être valables, doivent être ratifiés par le Chef de l'Etat après le vote d'une loi autorisant la ratification et les accords en forme simplifiée où la phase de la ratification est éliminée. La signature des représentants des gouvernements suffit pour engager l'Etat, pour produire des effets obligatoires. En ce qui concerne les Accords de Communauté il semble que ce soit la catégorie des Accords en forme simplifiée qui leur convienne le mieux. En effet l'article 87 ne parle pas de ratification mais d'une simple approbation "Les accords particuliers ... sont approuvés par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée". Dans ce cas l'article 52 précise " que le Président de la République est seulement tenu informé des négociations". L'accord serait alors ~~signé~~ signé par les ministres intéressés et approuvé par le Président de la République agissant en tant que Président de la Communauté.

Cependant les accords de Communauté n'étaient pas de véritables conventions internationales, ce n'étaient que des accords internes à la Communauté, les Etats-membres

n'ayant pas la personnalité internationale et n'ayant donc aucune qualification pour signer des traités internationaux. En effet c'était la Communauté seule qui avait la souveraineté internationale et si les Etats-membres voulaient conclure des traités internationaux, ils devaient obligatoirement passer par elle.

\*

\*

\*

De cette étude des compétences réservées à la Communauté une idée générale se dégage : les compétences dites communes étaient exercées en fait et non en droit par des organes français uniquement. On aurait dû concevoir que la défense ou la politique étrangère fussent exercées par des ministres de la Communauté au lieu de l'être par des ministres français comme l'avait ordonné une décision présidentielle du 31 janvier 1959. Tout se passait comme si la France n'était pas au sein de la Communauté comme un Etat membre mais à côté de la Communauté. Les textes officiels paraissaient bien renforcer cette affirmation car ils employaient constamment les termes "la République française et la Communauté". Ainsi la politique étrangère était celle " de la République française et de la Communauté" (Décision présidentielle du 9 février 1959). On peut se demander si cette formule était un pléonasme intentionnel ou alors si la France était dans la Communauté sans y être. C'est la conclusion logique qui découle de l'étude des compétences communes : la France était le seul pays à avoir la personnalité internationale et apte à exercer les compétences internationales ; la France prêtait ses organes et ses ministres à la Communauté, laquelle était dépourvue de toute personnalité internationale. Il aurait été illusoire de croire que les ministres chargés des affaires communes fussent capables d'opérer en eux le nécessaire dédoublement fonctionnel qui les auraient fait agir tantôt en tant que Ministres de la Communauté, tantôt en tant que Ministre français.

La deuxième idée qu'on peut dégager de l'étude des compétences communes est qu'elles étaient larges et qu'elles pouvaient s'élargir ou se rétrécir par le jeu des accords particuliers.

Même sans se servir de ces accords une interprétation extensive pouvait arriver au même résultat. Ainsi dans le cas de la politique économique et financière commune : ce terme très vague pouvait donner lieu à une interprétation si large que l'ensemble de l'économie et des finances des Etats-membres pouvait se trouver englobé dans le domaine communautaire. Par le jeu des accords particulier, des Etats pouvaient réduire cet empiètement mais qui dit accord particulier dit diversité, diversité des régimes qui pouvait conduire à un enchevêtrement tel de compétences communes pour les uns, propres pour les autres qu'on aurait été incapable d'y voir clair .

Le cadre constitutionnel ne se prêtait d'ailleurs pas à une telle diversité ; en effet comme nous allons le voir en étudiant les Institutions de la Communauté, elles impliquaient une répartition fixe et normale des compétences communes.

-----

CHAPITRE II - Les Institutions de la Communauté

La Constitution énumère cinq institutions communes: la citoyenneté, le Président de la Communauté, le Conseil Exécutif, le Sénat et la Cour arbitrale.

Section I.- La citoyenneté de la Communauté

La citoyenneté était la base psychologique et affective de la Communauté (1). Elle était le lien qui devait unir, malgré les vicissitudes de la politique, les habitants de la Communauté. La Constitution est brève à ce sujet puisqu'il n'y est précisé qu' "il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté" Cette expression peut paraître ambiguë, à moins que le Constituant n'ait voulu dire qu'il n'y avait qu'une citoyenneté dans la Communauté. Si cette interprétation était exacte, elle irait à l'encontre des faits car il existait de nombreuses citoyennetés locales dans la Communauté. Il est certain que le constituant n'a pas voulu dire "nationalité" car il aurait été contre la tradition juridique française qui a toujours distingué la nationalité de la citoyenneté. Il faut penser que le Constituant a voulu dire que, entre tous les ressortissants de la Communauté, il existait un lien personnel appelé la citoyenneté commune.

" Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs" (article 77). Mais la Constitution ne précise pas quelles sont les conditions pour acquérir ou perdre cette citoyenneté, quels sont ces droits et ces devoirs, que recouvrait la notion de citoyenneté.

De plus le Président de la Communauté dans une décision du 9 février 1959 notifia "qu'au sein de la Communauté il n'existe qu'une nationalité qui est la nationalité de la République française et de la Communauté". Ainsi au sein de la Communauté existait une citoyenneté commune et une nationalité unique.

Ces deux notions recouvraient-elles deux aspects différents de la même chose ?

-----

(1) -Cf R.Decottignies - Nationalité et Citoyenneté 1959 en Afrique Noire - Annales africaines 1959 p.41 et sq.

## § 1 - La Nationalité

La nationalité a été définie de diverses façons. C'est ainsi que pour M. Niboyet "C'est le lien politique entre un individu et un Etat ou le lien politique en vertu duquel un individu fait partie des éléments constitutifs de l'Etat." M. Battifol (1) estime que "la nationalité est l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un Etat". Pour M. Loussouarn(2) "c'est l'ensemble des règles qui déterminent l'allégeance d'un individu par rapport à un Etat, c'est la qualité d'une personne à raison du lien politique et juridique qui l'unit à un Etat dont elle est un des éléments constitutifs".

Une décision de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire Nottebohm, le 6 Avril 1955, donne l'avis de la jurisprudence internationale "Selon la pratique des Etats, les décisions arbitrales et judiciaires et les opinions doctrinales, la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est confiée, soit directement par la loi, soit par un acte d'autorité, est en fait plus étroitement rattaché à la population de l'Etat qui la lui confie qu'à celle de tout autre Etat".

Ces diverses opinions ne diffèrent que sur des points secondaires. Il s'en dégage que la nationalité est un lien juridique et politique qui existe entre un individu et un Etat déterminé et qui fait de cet individu un des éléments constitutifs de l'Etat.

Qui peut conférer la nationalité à un individu ? Seul l'Etat peut le faire ; la Doctrine et la jurisprudence semblent exiger que cet Etat soit internationalement reconnu, l'Etat étant le seul groupement qui, dans la vie internationale, dispose de cette institution ; il est également le seul qui ait l'aptitude à représenter auprès des autres Etats les intérêts de ses nationaux. La reconnaissance de l'Etat est donc la seule condition que l'on exige pour qu'il soit apte à conférer une nationalité. La nationalité ne peut être donnée par des Etats qui n'ont pas la souve-

(1) Battifol - Traité Elementaire de droit International privé. Edition N° 60

(2) Précis de Droit International Privé - DALLOZ.

raineté internationale, cela exclut donc les Etats fédérés. Cependant, un renversement de tendance s'est récemment produit et la nationalité actuellement, ne semble plus liée à la souveraineté. C'est ce que soutient le professeur Makarov(1) " Le caractère étatique d'un groupement territorial suffit pour affirmer l'existence d'une nationalité : cet Etat peut être dépourvu de la souveraineté, la nationalité existe tout de même".

Dans cette optique, chaque Etat-membre de la Communauté pouvait déterminer sa propre nationalité, il faut remarquer que la Constitution ne le lui défendait pas : on peut conclure que cela lui était permis. Cependant on peut se demander à quoi aurait servi, pour un Etat membre, d'avoir sa propre nationalité puisqu'il ne possédait aucune compétence internationale.

## § 2. - La Citoyenneté

M. Luchaire a montré la différence existant entre la nationalité et la citoyenneté : " Le droit international détermine la nationalité, le droit interne la citoyenneté". La citoyenneté dépend donc uniquement du droit interne : c'est l'aptitude à jouir des droits civils et politiques dans un Etat donné. Des nationaux d'Etats différents peuvent avoir une citoyenneté commune, laquelle leur reconnaît certains droits civils et politiques. Ainsi dans le Commonwealth au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, il n'existait qu'une nationalité unique, la nationalité britannique, liée à la qualité de sujet britannique. La nationalité britannique étant définie, suivant la conception traditionnelle, comme une allégeance personnelle à la Couronne. Mais à partir de 1910, cette situation s'est transformée. On a vu apparaître dans les Dominions une citoyenneté locale mais non pas encore une nationalité.

En 1921 cependant, le Canada créa sa nationalité propre à côté de la nationalité britannique. La Conférence impériale de 1937 reconnut la possibilité pour chaque Etat de définir la catégorie de personnes qui relevait de lui. Mais les nationaux de chaque Etat du Commonwealth conservaient une qualité commune, celle de " British Subject", de sujet britannique, qui se transforma à partir de 1948

(1) Règles générales du droit de la nationalité. Rec. des cours de la Haye 1949 I - p.283.

en "citizen of the Commonwealth", citoyen du Commonwealth.

Un autre exemple, mais qui a fait faillite, son contenu n'ayant jamais pu être défini, peut être trouvé dans la notion de citoyen de l'Union française, créée en 1946 par les articles 81 et 82 de la Constitution. L'article 81 disposait que "tous les nationaux français et les ressortissants de l'Union française ont la qualité de citoyen de l'Union française qui leur assure la jouissance des droits et libertés garanties par le Préambule de la présente Constitution". Les personnes auxquelles la Constitution voulait conférer la citoyenneté possédaient la nationalité française mais n'étaient pas régies par le statut français de droit commun, elles n'étaient pas considérées comme des citoyens. Il fallait donc leur reconnaître une citoyenneté, sinon française, du moins de l'Union française. Deux moyens pouvaient être employés : soit élargir la notion de citoyenneté jusqu'à celle de nationalité, procédé qui fut employé ; soit maintenir la notion ancienne de citoyenneté française, plus étroite que celle de nationalité et coïncidant nécessairement avec le statut de droit commun. A ce propos M. Lampué (1) ajoutait : "il ne peut être question dès lors de reconnaître cette qualité aux personnes qui conservent un régime juridique particulier. C'est une autre citoyenneté qu'il convient de leur attribuer".

La citoyenneté de l'Union française ne faisait pas disparaître les nationalités existantes, elle n'était pas elle-même une nationalité mais une citoyenneté qu'on tentait de superposer aux citoyennetés locales. Mais cette citoyenneté ne faisait pas de ses titulaires les membres d'un Etat nouveau, d'un Etat fédéral qui aurait été l'Union française. Elle ne constituait pas une citoyenneté fédérale mais une sorte de lien commun : l'appartenance à une communauté d'Etats et non à un super-état. C'était plus un lien personnel symbolisant l'unité personnelle de cet ensemble qu'un lien matériel ayant des effets juridiques précis.

Dans la Communauté institutionnelle, le problème était assez semblable. Vraisemblablement il n'existait qu'une nationalité : celle de la République française et de

-----  
(1) P. Lampué - Citoyenneté de l'Union française -R.J.P.U.F.  
1950 - P.308.

la Communauté qui n'était en fait que la nationalité française : la définition de son contenu appartenait à la France, seul Etat possédant les compétences internationales. Cependant, selon la doctrine moderne rien n'aurait du empêcher chaque Etat membre de posséder propre nationalité: il y aurait eu ainsi dans la Communauté des nationalités multiples. Si on se réfère aux précédents du Togo et du Cameroun, cela était parfaitement possible. Chacun de ces Etats possédait en effet depuis une ordonnance du 30 décembre 1958 une nationalité propre. Or ils étaient encore sous tutelle et ne possédaient pas encore les compétences internationales. Ce n'est que depuis le 1er janvier 1960 pour le Cameroun et le 27 Avril 1960 pour le Togo que ces deux Etats, devenus indépendants, ont recouvré leur souveraineté internationale. Un autre précédent vient à l'appui de cette idée : le précédent allemand. Il existait en effet une nationalité allemande et aussi une nationalité dans chaque Etat: Comme par exemple la nationalité bavaroise. L'existence de nationalités multiples dans la Communauté aurait donc été parfaitement possible même si, comme il est objecté, peu d'intérêts au point de vue pratique en découlaient. Ainsi les Etats étant dépourvus du droit de légation active, on ne voit pas comment ils auraient pu exercer la protection diplomatique à l'égard de leurs nationaux. Dans ce cas on peut concevoir qu'un Etat même souverain, qui possède une nationalité propre puisse confier à un autre Etat le soin d'exercer les droits et prérogatives attachés à la nationalité ; c'était le cas du Maroc, du Togo, du Cameroun et aussi de certains Etats dans le cadre du Commonwealth.

Cependant c'était sur le plan interne que les avantages de la nationalité auraient pu se manifester : dans le droit, par exemple, pour un Etat de choisir ses nationaux. Il existe, en effet, dans certains Etats de la Communauté des minorités syriennes et libanaises qui détiennent pratiquement en monopole le commerce et le petit crédit. Il aurait été avantageux pour un Etat d'avoir le droit de garder en son sein ou de rejeter certains des éléments de ces minorités. En outre la nationalité détermine les droits et les devoirs des nationaux suivant la législation propre de l'Etat intéressé.

Mais dans l'esprit du constituant de 1958 et dans les décisions postérieures, il est certain qu'il n'existait qu'une seule nationalité dans la Communauté et qu'elle était française.

On aurait pu facilement concevoir, alors qu'il existât au sein de la Communauté, des citoyennetés locales diverses. En effet les Etats-membres étaient autonomes, il était de leur compétence de déterminer le statut civil et politique de leur ressortissants, obligatoirement différents du statut des ressortissants de la République française. La nationalité et la citoyenneté, confondues à tort en 1946, auraient été de nouveau séparées. Mais le but de la Communauté, comme son nom l'indique, était de promouvoir une certaine unité et une certaine égalité. Il fallait donc un lien pour concrétiser cette unité : la citoyenneté de la Communauté "qui garantirait aux citoyens des Etats-membres le même traitement que les citoyens de l'Etat de résidence au moins sur le plan du droit public" (1).

C'était exactement la même situation qui existait dans le Commonwealth au XIX<sup>e</sup> siècle. La Constitution semble donc vouloir supprimer les citoyennetés locales et établir une seule citoyenneté commune. Ceci était en contradiction flagrante avec le principe de l'autonomie interne énoncé dans la même Constitution.

Dans la Communauté il n'existait ainsi qu'une seule nationalité "de la République française et de la Communauté", en fait c'était la nationalité française. Il existait des citoyennetés locales multiples, autant qu'il y avait d'Etats et coiffant le tout il y avait une citoyenneté commune. Le contenu de cette citoyenneté était assez vague car la Constitution se borne à poser un principe de non discrimination.

Il était évident que la citoyenneté ne concernait que l'égalité dans les droits civiques et politiques : accès aux fonctions publiques, civiles et militaires, droit de vote, éligibilité, mais il aurait fallu définir avec plus de précision son contenu si on avait voulu vraiment donner une vie propre à la Communauté. Il ne faut pas oublier

-----  
(1) P.F. GONIDEC - Recueil Penant 1959 - P.185 et sq.

que la citoyenneté de l'Union française n'existât que sur le papier, faute de n'avoir jamais défini son contenu.

## Section II.- Le Président de la Communauté

Le Président était l'organe le plus important de la Communauté, c'était lui qui avait le plus de pouvoir, pratiquement, il était le seul à en avoir.

### § 1 - Désignation du Président de la Communauté

Il était de droit le Président de la République française, comme l'était le Président de l'Union française. Mais celui-ci n'était pas désigné par les nationaux des Etats associés, il était uniquement élu par le Parlement de la République réuni en congrès.

Au contraire le Président de la Communauté était élu à la fois par les ressortissants de la République française et par les ressortissants des Etats-membres : "Les Etats-membres de la Communauté participent à l'élection du Président dans les conditions prévues à l'article 6 " (article 81 de la Constitution). Or cet article 6 précise dans son avant-dernier alinéa" la participation des Etats-membres de la Communauté au collège électoral du Président de la République est fixée par accord entre la République et les Etats membres de la Communauté". Cet accord n'est jamais intervenu ; au contraire, les modalités de la participation des Etats membres à l'élection du Président ont été fixées d'une manière unilatérale par une Ordonnance du Gouvernement français en date du 7 Novembre 1958.

Ainsi non seulement en raison de sa population la France avait la majorité dans le collège électoral présidentiel mais c'était elle qui avait fixé la représentation des Etats dans un sens qui ne pouvait que lui être favorable, ceci en violation de la Constitution. Les Etats-membres ne pouvaient avoir d'influence vraiment sérieuse sur la désignation du Président ; bien que n'importe quel ressortissant de la Communauté aurait pu devenir Président, il était fort douteux que le choix se portât sur quelqu'un d'autre qu'un citoyen français. Avant d'être Président de la Communauté, celui-ci était Président de la République française et, d'après la Constitution, il a un rôle consi-

dérable à jouer dans le fonctionnement des institutions politiques de la France. Le citoyen français, même le moins raciste, aurait difficilement voté pour un Président originaire d'Afrique ou de Madagascar. Il convient d'ajouter que l'élection du Président de la Communauté à laquelle participaient des représentants des Etats-membres était une absurdité juridique. Il y avait, en effet, ingérence de ces Etats : il est anormal que des citoyens d'Etats autonomes puissent désigner le chef d'un autre Etat. Cette participation s'expliquait cependant, car l'idée à l'origine de la Communauté était d'instituer un Etat d'apparence fédérale : la loi de participation des Etats-membres à la désignation des organes communs est une des lois essentielles du fédéralisme classique.

Le Président de la Communauté était chef d'Etat en France mais il ne l'était pas dans les Etats-membres. "Le Président de la République, en sa qualité de Président de la Communauté, est représenté dans chaque Etat de la Communauté" nous dit l'article 81, le terme "en sa qualité de Président de la Communauté" laisse donc croire qu'il n'était chef d'Etat qu'en France. Le contraire aurait été surprenant car cela aurait été à l'encontre du principe d'autonomie interne et à l'encontre des Constitutions des Etats-membres. Ainsi l'article 19 de la 1<sup>o</sup> Constitution du Sénégal, l'article 13 de celle de Haute-Volta précisaient bien "le Président du Conseil est le chef de l'Etat". La situation ainsi décrite est à rapprocher de celle qu'occupe la Reine d'Angleterre à la tête du Commonwealth. Elle est chef d'Etat dans les monarchies qui existent dans le Commonwealth, c'est-à-dire tous les Etats sauf l'Inde, le Pakistan, le Ghana (1). En effet la Reine d'Angleterre est reine du Canada, de Nouvelle Zélande etc... et elle y est représentée par un gouverneur général. Dans les Républiques, sa situation est à rapprocher celle du Président de la Communauté, elle n'est que "The head of the Commonwealth" la tête du Commonwealth. Elle est le symbole de l'unité du Commonwealth.

Mais le Président de la République, Président de la Communauté n'était pas seulement un symbole. Il était l'organe le plus important de la Communauté.

-----

(1) P.F. GONIDEC : Métamorphoses du Commonwealth - R.U.F. 1950 - P.P. 242 - 243.

- 55 -

§ 2.- Attributions du Président de la Communauté

C'était lui, et lui seul, qui détenait le pouvoir de réglementation : "il formule et notifie les mesures nécessaires à la direction des affaires communes ; il veille à leur exécution " (article 5 de la loi organique sur le Conseil exécutif). Le Président était donc bien le chef de l'Administration de la Communauté. L'article 9 de la même ordonnance précisait d'ailleurs que "les organismes et services de la Communauté sont créés et organisés par le Président de la Communauté en Conseil Exécutif. Leur personnel est nommé par le Président de la Communauté." C'est l'article 10 qui ajoutait " qu'ils relèvent de la haute autorité du Président de la Communauté". C'était encore lui qui nommait (art. 10) la plus haute autorité administrative, après lui, de la Communauté : le Secrétaire général qui avait un rôle de coordination et de direction des services de la Communauté et des réunions du Conseil Exécutif. Quels étaient ces organismes et services de la Communauté en dehors du Secrétariat général ? On n'en voit trace nulle part, c'étaient purement et simplement les ministères français puisque c'étaient eux qui étaient chargés des affaires communes. Or ces ministères étaient, d'après la loi organique (art.10), placés sous "la haute autorité" du Président mais comme c'étaient des ministères français, ils étaient aussi placés sous l'autorité du Premier Ministre français, chef de l'Administration française (article 20 de la Constitution). Il y avait là deux dispositions contraires. A moins que, dans l'esprit du Constituant, quand les ministères agissaient en tant que ministères français, ils se plaçaient sous l'autorité du Premier Ministre, et quand ils agissaient au nom de la Communauté, ils étaient placés sous l'autorité du Président. Cela aurait pu être une source de conflit au cas d'opposition, toujours possible, entre le Président de la République et le Premier Ministre.

Le pouvoir réglementaire, en ce qui concerne la Communauté, était ainsi détenu par le Président. Ce pouvoir devait être contrôlé et sanctionné pour éviter un excès de pouvoir. Ceci avait été prévu dans l'ordonnance du 10 mars 1959 qui, dans son article 1er précisait : " le conseil d'Etat statuant au contentieux, est juge de droit commun du contentieux administratif de la Communauté. Il est notamment compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes

réglementaires ou individuels des diverses autorités administratives propres à la Communauté " La prééminence française se marquait, ici encore, par le fait que c'était un tribunal français, le Conseil d'Etat, qui jugeait le Contentieux administratif de la Communauté. Cependant l'article 3 de la même ordonnance ajoutait qu'un règlement d'administration publique pourrait déterminer éventuellement les modifications à apporter dans la composition du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Par ce biais il était donc possible d'introduire d'autres juges que des juges français et ainsi créer une section spéciale du Conseil d'Etat sur une base paritaire.

Le Président de la Communauté avait encore un autre rôle important, il était le gardien du Droit de la Communauté. Ce rôle lui était dévolu tout d'abord par l'article 5 de l'ordonnance du 19 décembre portant loi organique sur le Conseil Exécutif de la Communauté " Le Président de la Communauté veille au respect de la Constitution, des lois organiques de la Communauté, des accords de Communauté prévus aux articles 78 et 87 de la Constitution, des arrêts de la Cour Arbitrale et des traités et accords internationaux qui engagent la Communauté". Ce rôle lui était encore dévolu par l'article 20 de la loi organique sur la Cour Arbitrale de la Communauté : " La Cour Arbitrale est saisie par voie de requête présentée soit par la Communauté, soit par un Etat de la Communauté". Le Président représentant la Communauté était le seul qualifié pour agir en son nom.

Enfin le Président intervenait d'une manière très active dans le fonctionnement des organes de la Communauté.

Tout d'abord il était l'élément essentiel du Conseil Exécutif car il le présidait (art. 82 Constitution), il le convoquait soit à l'occasion des sessions du Sénat de la Communauté, soit quand il jugeait que les nécessités de la politique commune l'exigeaient. Il pouvait donc, sauf quand le Sénat siégeait, arrêter le fonctionnement du Conseil Exécutif. Pendant les premiers mois d'existence de la Communauté, l'habitude de le réunir chaque mois avait été prise. C'était le Président qui fixait l'ordre du jour du Conseil Exécutif ; il semble qu'on ne pouvait y discuter que des questions qui avaient son agrément.

C'est ainsi qu'il a longtemps refusé qu'on y traite de la question de la représentation de la Fédération du Mali. Enfin si le siège du Conseil Exécutif était à Paris en général, le Président pouvait le réunir dans une autre ville et particulièrement dans la capitale d'un autre Etat de la Communauté comme cela avait été fait à Tananarive et à St Louis (Sénégal).

Le Président était aussi l'élément essentiel du Sénat de la Communauté. Il le convoquait, soit en session ordinaire soit en session extraordinaire, il ouvrait chacune des sessions et en prononçait la clôture. Il pouvait décider que le Sénat se formât en comité secret et demander l'inscription prioritaire à l'ordre du jour et la discussion d'urgence de toute question. Mais surtout, c'était le Président qui saisissait le Sénat des projets concernant la politique économique et financière commune (art. 83 Constitution et 17 loi organique) et pour l'examen des traités et accords internationaux qui engageaient la Communauté. C'était lui qui saisissait encore le Sénat pour avoir son avis en cas de déclaration de guerre. Enfin, il pouvait saisir le Sénat, le Conseil Exécutif entendu, des projets de révision des dispositions constitutionnelles concernant le fonctionnement des institutions communes (art. 21 loi organique du 19 décembre 1958).

Le Président avait aussi le pouvoir de consulter le Sénat sur toute affaire commune et notamment sur les objectifs généraux de la politique de développement économique et social et même culturel de la Communauté. Il pouvait enfin déclarer l'urgence pour l'application des lois revisant la Constitution ou des lois organiques relatives à la Communauté ou encore des lois faites par le Sénat quand il avait reçu délégation des Assemblées législatives des Etats-membres.

Dernier organe central de la Communauté, la Cour Arbitrale était, elle aussi, marquée par l'empreinte du Président. En effet il pouvait la saisir pour une contestation sur la désignation des délégués au Sénat ; pour avis, de toute question d'interprétation des dispositions constitutionnelles concernant la Communauté, des lois organiques prises pour leur application et des accords de Communauté.

C'était lui qui nommait les juges et en désignait le président. Il fixait le siège de la Cour, les honneurs, les prérogatives et les indemnités des membres de la Cour. Il nommait les greffiers et organisait le greffe. Bref, le Président en était le rouage essentiel.

Ainsi il est exact de dire que le Président de la Communauté en était l'organe le plus important. En effet il avait seul le pouvoir de faire des règlements au sein de la Communauté, il était le chef de l'Administration de la Communauté, il était le gardien du droit de la Communauté et il intervenait d'une manière si importante dans le fonctionnement des organes communs qu'il pouvait le bloquer à tout moment, que ce soit par la saisine du Conseil Exécutif, du Sénat ou de la Cour Arbitrale, par leur convocation ou encore par la nomination des juges à la Cour. Non seulement il était Président de la République, Président de la Communauté mais encore il était Président du Conseil Exécutif. Il avait l'initiative de la révision de la Constitution. Il avait presque tous les pouvoirs de la Communauté sinon tous. De sa seule volonté la Communauté pouvait se développer ou au contraire se scléroser et disparaître. Comme le disait M. Michel Debré " c'est la clé de voûte de la Communauté". M. Marcel Merle (1) s'exprimait ainsi à ce propos "Si l'on n'a pas établi le régime présidentiel dans les institutions métropolitaines, on peut dire qu'on a été au delà du régime présidentiel dans l'organisation du pouvoir fédéral. Le contrôle parlementaire et la responsabilité politique disparaissent. La séparation des pouvoirs n'est même pas garantie puisque les attributions législatives du Sénat restent imprécises et accessoires en face du pouvoir reconnu au Président de "formuler et notifier".

### Section III - Le Conseil Exécutif

Deuxième organe commun de la Communauté, le Conseil Exécutif esquissait une apparence du gouvernement fédéral mais ce n'en était en réalité qu'une bien pâle copie.

---

(1) -

### § 1 - Composition du Conseil Exécutif

Il était composé du Président de la Communauté qui le présidait, du Premier Ministre de la République française des chefs des gouvernements des Etats membres et des ministres chargés des affaires communes (article 82 Constitution) On pouvait croire, d'après la Constitution, qu'au sein du Conseil Exécutif la prééminence française n'existât plus. En effet il y avait douze Etats africains et malgache et du côté français il y avait neuf représentants : le Président de la Communauté, le Premier Ministre et les sept Ministres chargés des affaires communes. Mais dans les faits, on notait au contraire, une prééminence française. En effet l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi organique du 19 décembre 1958 sur le Conseil Exécutif précisait que "le Président de la Communauté peut appeler au Conseil Exécutif, pour l'examen d'affaires déterminées, des ministres appartenant aux gouvernements des Etats membres de la Communauté "A chacune des sessions, le Président de la Communauté a appelé des ministres français à siéger (1), ce qui rétablissait l'équilibre et faisait même pencher la balance du côté français. Il ne faut pas oublier, à cet égard, que c'était le Président de la République, Président de la Communauté qui prenait les décisions et assurait le fonctionnement du Conseil Exécutif. La prééminence française a été cependant tempéré par la nomination par le Président de la République (2) de personnalités des Etats membres comme "Ministres Conseillers" du gouvernement pour les affaires intéressant la Communauté.

### § 2. Fonctionnement du Conseil Exécutif

Son siège était, à Paris normalement; mais le Président pouvait le réunir en tout autre endroit.

Le Conseil Exécutif était/<sup>un</sup>organisme non permanent Il était obligatoirement convoqué par le Président de la Communauté à l'occasion des sessions du Sénat, et facultativement, chaque fois que les nécessités de la politique

---

(1) - Cf : Décision du Président de la Communauté en date du 1er février 1959 ordonnant à M. LECOURT, ministre d'Etat chargé de la Communauté, de participer à l'examen des affaires dont connaîtra le Conseil Exécutif à sa réunion du mois de Février 1959.

(2) - Il s'agissait de MM. Senghor, Lisette, Houphouët-Boigny et Tsiranana, nommés par décision du 27 Mai/1959 (J.O.R.F. - 28 mai p. 5378).

commune l'exigeaient. L'ordre du jour du Conseil Exécutif était fixé par le Président, il était en principe secret. Le Président avait donc toute latitude pour définir unilatéralement cet ordre du jour mais, dans tous les cas, il a toujours demandé aux chefs de gouvernement de quels sujets ils aimeraient voir discuter. Ainsi dans la lettre de convocation pour la deuxième session du Conseil Exécutif, le Président de Gaulle mettait : "je vous serais obligé de me faire parvenir dès que possible, l'indication des autres sujets qu'il vous paraîtrait utile de soumettre au Conseil Exécutif/.."

Le Conseil Exécutif disposait d'un Secrétariat qui était assuré par le Secrétaire général de la Communauté. Celui-ci assistait aux séances et dressait le procès verbal des délibérations.

Cependant des questions de compétence commune pouvaient se poser et être traitées en dehors des sessions du Conseil Exécutif au sein des Comités spécialisés créés par une décision présidentielle du 9 février 1959 (1). Il y en avait quatre : Le Comité des Affaires économiques et financières, le Comité des transports et télécommunications, le Comité des rapports de la Communauté avec les organisations internationales, le Comité de la justice et de l'enseignement supérieur. Leur rôle essentiel était d'étudier les problèmes concernant le domaine commun et de faire des rapports au Conseil Exécutif. Les comités étaient composés de représentants des ministres chargés des affaires communes et des ministres intéressés des Etats-membres, tous nommés par le Président de la Communauté.

Il faut noter aussi l'existence de réunions interministérielles qui groupaient des ministres chargés des affaires communes et des ministres des Etats-membres dont le rôle était de préparer les travaux du Conseil Exécutif et d'examiner les affaires qui lui étaient renvoyés. Ces réunions interministérielles se situaient donc à un échelon intermédiaire entre le Conseil Exécutif et les Comités spécialisés.

---

(1) J.O.R.F. 17 Février 1959.

Le fonctionnement du Conseil Exécutif s'est, toujours déroulé convenablement. Les réunions ont été régulières avec grand déploiement d'apparat et l'ambiance était cordiale; mais ceci n'était que l'aspect extérieur du Conseil. Il est difficile de savoir ce qui se passait au sein du Conseil Exécutif car les délibérations (ou discussions) étaient secrètes. Un communiqué, assez sec, clôturait les débats sans indiquer quelles questions avaient pu être traitées. Il faut se reporter aux textes de la Constitution et des lois organiques pour essayer de voir quelles matières pouvaient faire l'objet des discussions.

### § 3. - Les Attributions du Conseil Exécutif

La Constitution est particulièrement vague sur les compétences réservées au Conseil Exécutif : " Il organise la coopération des membres de la Communauté sur le plan gouvernemental et administratif " C'était un organe exécutif, mais l'existence du mot "coopération" indiquerait qu'il n'avait pas le pouvoir de prendre des décisions. La loi organique du 19 décembre 1958 amène cependant quelques précisions. Le Conseil Exécutif " délibère sur les dépenses nécessitées par la création et le fonctionnement des organes et services de la Communauté et sur la répartition entre ces Etats des dépenses des politiques communes". On pouvait croire que le Conseil eût ainsi des pouvoirs financiers puisqu'il "délibérait". Mais quels pouvoirs avait-il en réalité ? Il discutait de la création de dépenses et de leur répartition mais il ne pouvait prendre de décisions car aucune allusion n'était faite au pouvoir de prendre des règlements communs. Il n'y avait que le Président de la Communauté, et lui seul, qui pouvait prendre des décisions "en conclusion de la réunion du Conseil Exécutif". Les délibérations étant secrètes, on ne sait pas si le Président était obligé de suivre l'opinion du Conseil Exécutif. Cette opinion était-elle fondée sur l'unanimité, une majorité qualifiée ou encore une majorité simple ? Là encore, c'est le secret le plus total le communiqué disait simplement " le Conseil Exécutif a adopté" . On aurait pu très bien concevoir que le Président " formule et notifie " une décision qui n'aurait pas eu l'assentiment du Conseil Exécutif. L'adoption par le Conseil d'une question n'avait valeur exécutoire qu'après la décision présidentielle.

Le Conseil n'était pas un organe ayant un pouvoir de décision, il discutait des affaires propres à chaque Etat et des questions intéressant la Communauté c'est-à-dire des affaires communes. Les chefs de gouvernement et les ministres de la Communauté échangeaient leurs opinions et essayaient d'harmoniser les politiques. Le Conseil Exécutif avait sans doute aussi la tâche d'élaborer des directives à l'usage des ministres chargés des affaires communes et à l'usage des gouvernements des Etats-membres.

Cet organisme n'était donc pas un gouvernement de la Communauté. Il n'avait d'exécutif que le nom. Le Conseil rappelait par certain côté la Conférence <sup>Premiers</sup> des Ministres du Commonwealth. Mais la différence était, qu'au sein du Conseil Exécutif, il y avait des ministres chargés des affaires communes en plus des Chefs de gouvernement alors que <sup>dans</sup> les conférences ministérielles du Commonwealth, il y a, non pas des ministres du Commonwealth, en tant qu'ensemble politique, mais les ministres intéressés des divers états membres.

Si la composition de ces deux organismes diffèrent quelque peu, le rôle du Conseil Exécutif et celui de la Conférence des Premiers Ministres ont quelque ressemblance en ce <sup>qu'ils</sup> n'ont de pouvoir de décision ni l'un ni l'autre. La décision est prise dans le Commonwealth à l'échelon des Etats : c'est le Premier Ministre de chaque Etat, qui peut décider d'appliquer ou non ce qui a été discuté à la Conférence alors que, dans la Communauté, la décision était prise à la tête, par le Président.

Le rôle du Conseil Exécutif apparaît donc bien mince. Organe de coopération, il connaissait des questions communes et délibérait sur des dépenses : ces attributions étaient très vagues. Son avenir pouvait paraître incertain. Il pouvait évoluer dans trois sens. Il aurait pu avoir en premier lieu, un rôle véritable, c'est-à-dire qu'il aurait fallu son avis conforme pour que le Président prenne une décision; dans ce cas il aurait <sup>eu</sup> toutes les apparences d'un gouvernement fédéral. En second lieu, son rôle : simplement consultatif se serait développé de plus en plus; le Président se sentant de plus en plus libre de suivre ou non son opinion ; dans ce cas, il aurait évolué vers une forme proche de la Conférence des Premiers Ministres du Commonwealth. Il aurait

.../...

pu, en troisième lieu, purement et simplement cesser d'exister.

Cette troisième solution s'est révélée la plus exacte puisque dans la Communauté conventionnelle, il a été remplacé par une "Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements" dont les attributions sont des plus vagues.

#### Section IV. Le Sénat de la Communauté.

Dans tout système fédéral il existe non seulement un exécutif fédéral mais aussi un législatif fédéral, compétent pour tout ce qui concerne les compétences communes. Dans la Communauté, l'article 80 a créé un Sénat. Mais le Sénat de la Communauté n'était pas, par sa composition ou par ses attributions, l'équivalent d'une chambre haute dans un Etat fédéral.

##### § 1. Composition du Sénat de la Communauté.

Il était composé à l'image des chambres hautes des Etats fédéraux par des représentants de chaque Etat membres ou plutôt par des représentants des parlements de chaque Etat. C'était un organe interparlementaire. Chaque "sénateur de la Communauté" était élu au suffrage indirect par les membres des Assemblées législatives des Etats. Dans la chambre haute des Etats fédéraux ou chambre des Etats, l'égalité est la règle entre les Etats. Chaque Etat a droit, quelle que soit son importance géographique et démographique, à autant de représentants que tout autre Etat. Dans la Communauté cependant, la représentation des Etats n'était pas égalitaire: "le nombre de délégués de chaque Etat tient compte de sa population et des responsabilités qu'il assume dans la Communauté". (art. 83 Constitution). La représentation des Etats reposait donc sur un élément objectif -la population- et sur un élément subjectif -les responsabilités qu'il assumait dans la Communauté.

En fait, c'est le critère démographique qui a été retenu par une ordonnance du 19 Décembre 1958 portant loi-organique sur le Sénat de la Communauté (art. 1<sup>er</sup>). Le nombre maximum de sénateurs de la Communauté ne pouvait dépasser 300, une décision du Président de la Communauté en date du 9 Février 1959 a fixé le chiffre exact à 284 membres, c'est-à-dire un sénateur pour 300.00 habitants avec un minimum de trois sièges par Etat. Dans ce système, la République française avec ses départements d'outre-mer et ses territoires d'outre-mer comptait un peu plus de 55 millions

d'habitants et avait droit à 186 sénateurs. Il restait donc aux Etats membres 98 sièges (1).

La représentation française devait être divisée en deux parties égales : 93 pour l'Assemblée Nationale et 93 pour le Sénat de la République. C'est-à-dire au sein de chacune des représentations 78 représentants de la Métropole, 12 représentants des départements algériens et sahariens et 3 représentants des autres départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer.

Ainsi sans même utiliser le critère très vague des responsabilités assumées dans la Communauté, la France avait, ici encore, une prééminence totale du fait de son poids démographique. Elle dépassait de loin la majorité absolue au sein du Sénat. Il est probable que, si le cas inverse s'était produit, si les Etats membres avaient eu une population plus importante que celle de la France, celle-ci aurait utilisé le deuxième critère pour conserver sa prédominance au Sénat tant il était vrai que la France assurait plus de responsabilité que les autres Etats membres.

Le statut des membres du Sénat de la Communauté a été réglé par la loi organique du 19 Décembre 1958.

Selon la tendance française actuelle, toute contestation sur la désignation d'un délégué dont pourrait être saisi le Président de la Communauté était jugée par la Cour arbitrale de la Communauté.

Ce système est à rapprocher de celui qui existe pour le Parlement de la République française où c'est le Conseil Constitutionnel qui est juge du Contentieux des élections. Dans les deux cas c'est une Cour suprême composée de magistrats qui juge en premier et dernier ressort le contentieux électoral.

Le mandat du Sénateur durait cinq ans mais il était tributaire du mandat de l'assemblée qui le déléguait. Ce mandat était renouvelable. Le mandat impératif était nul et le droit de vote était personnel. La délégation de vote ne

---

(1) Sénégal: 8 - Soudan: 13 - Mauritanie: 3 - Niger: 9 - Dahomey: 6 - Haute-Volta: 12 - Côte d'Ivoire: 11 - Tchad: 9 - République Centrafricaine: 4 - Congo: 3 - Gabon: 3 - Madagascar: 17.

semblait pas prévue. Il était probable que les sénateurs se regrouperaient selon leurs affinités politiques; ceux de la métropole selon les groupes existant dans leurs assemblées respectives et ceux des Etats-membres selon les partis tels le P.F.A. ou le R.D.A. Il n'était pas exclu non plus que certains élus d'outre-mer s'affilient à des groupes métropolitains. A vrai dire, les divers groupes politiques du Sénat de la Communauté, copièrent sur les groupes existant dans les Assemblées françaises sauf certains groupes qui restèrent typiquement africains.

Les sénateurs bénéficiaient d'immunités prévues par la loi organique. La première immunité, l'irresponsabilité, était énoncée ainsi: "aucun membre du Sénat de la Communauté ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions". La seconde était l'inviolabilité "aucun desdits membres ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation du Sénat de la Communauté, sauf le cas de flagrant délit" (art. 6). C'étaient donc des immunités de type parlementaire semblables à celles énoncées dans l'art. 26 de la Constitution. Mais dans le cas du Sénat de la Communauté, ces immunités étaient valables sur tout le territoire de la Communauté.

Les incompatibilités étaient les mêmes que celles des Assemblées qui déléguaient. Mais dans le cas du Sénat de la Communauté, la loi organique précisait qu'il était "interdit à tout membre du Sénat, sous peine de démission d'office, de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale" (art. 7).

Les sénateurs percevaient des indemnités, mais non un véritable traitement. Celles-ci étaient perçues pendant la durée des sessions et étaient fixées par le Conseil Exécutif. C'est ainsi qu'une décision présidentielle du 13 Mars 1959 précisait que "chaque membre recevra 50.000 francs (1) par session ordinaire plus 250.000 francs s'ils ne sont pas délégués de la métropole. Les frais de voyage sont remboursés. En cas de session extraordinaire, l'indemnité est fixée à 7.000 francs par jour de session".

---

(1) Ancien franc métropolitain (1959)

§ 2. Fonctionnement du Sénat de la Communauté.

Le Sénat avait son siège à Paris au Palais du Luxembourg, c'est-à-dire au même endroit que le Sénat de la République. Cela n'était pas du goût de tout le monde, en particulier, les Africains auraient souhaité que le Sénat de la Communauté se détachât des organes métropolitains et eût son propre local. L'ordonnance prévoyait d'ailleurs l'établissement du Sénat dans d'autres locaux le cas échéant.

Il était prévu que le Sénat de la Communauté tienne deux sessions ordinaires par an, d'une durée maximum d'un mois. C'était le Président de la Communauté qui le convoquait et qui ouvrait et clôturait chacune des sessions. Des sessions extraordinaires pouvaient avoir lieu mais d'une durée maximum de dix jours. C'était le Président qui les convoquait après avoir entendu le Conseil Exécutif. Le Président pouvait encore convoquer le Sénat de sa propre autorité, en session extraordinaire, pour avoir son avis sur la déclaration de guerre.

Les séances du Sénat étaient publiques, mais le Président de la Communauté ou le dixième des membres du Sénat pouvaient demander la formation en comité secret.

Le Sénat élisait un bureau à chaque session au scrutin secret. Le Président du Sénat n'était donc pas permanent. Le Sénat établissait également son règlement intérieur. Mais il n'était pas entièrement libre car le Président de la Communauté pouvait demander l'inscription prioritaire à l'ordre du jour et la discussion d'urgence. De plus les membres du Conseil Exécutif, désignés par celui-ci, pouvait prendre la parole au cours d'un débat.

Le Sénat n'avait pas de personnel propre. Il utilisait le personnel formé par le Sénat de la République qui l'abritait et par les assemblées législatives des Etats membres. On voulait par là prouver que le Sénat de la Communauté n'était pas une véritable assemblée parlementaire, ce n'était qu'une Assemblée épisodique.

§ 3.- Attributions du Sénat de la Communauté.

Le Sénat était issu d'Assemblées législatives, il devait théoriquement détenir les compétences de ces Assemblées par une sorte de délégation. De cette façon il aurait pu constituer un véritable Parlement fédéral monocaméral. Mais il n'en était rien. Les attributions du Sénat de la Communauté étaient réduites à leur plus simple expression.

L'article 83 de la Constitution nous apprend que le Sénat, saisi par le Président, délibérait "sur la politique économique et financière ~~commune~~ avant le vote des lois prises en la matière par le Parlement de la République et le cas échéant par les Assemblées législatives des autres membres de la Communauté". Le fait que le Sénat délibérait, pouvait faire croire que le Sénat prenait des décisions exécutoires. Il n'en était rien, il prenait plutôt de simples résolutions sans aucune valeur obligatoire car l'article 83 précisait bien qu'il délibérait avant le vote des lois prises en la matière par le Parlement français, le Sénat n'avait donc qu'un rôle indicatif, un rôle consultatif. Il intervenait simplement pour conseiller, pour donner l'avis des représentants des Etats membres sur telle ou telle question d'intérêt commun. Seules les Assemblées législatives des Etats membres avaient le pouvoir de légiférer. On peut se demander quels étaient les pouvoirs réels du Sénat, c'est-à-dire quel rôle pouvait-il jouer ?

Tout d'abord on peut considérer que, dans une certaine mesure, le Sénat avait un certain pouvoir financier. En effet, il avait un budget propre qu'il proposait au Conseil Exécutif. Mais celui-ci avait le dernier mot car c'était lui qui arrêtait le budget. Ce pouvoir du Sénat était donc très limité car il ne jouait qu'à l'intérieur de cet organe; en ce qui concerne le budget de la Communauté, c'était le Conseil Exécutif qui avait le pouvoir financier technique des organes internationaux. Pour alimenter ce budget, il n'y avait pas d'impôts mais des contributions fournies par les Etats (article 4, Ordonnance 19 décembre 1958 sur le Conseil Exécutif).

Le Sénat de la Communauté détenait-il un pouvoir législatif véritable ? Cette question est discutable car on ne peut considérer qu'il avait un pouvoir législatif propre sauf, peut-être, en ce qui concernait la révision du

Titre XIII de la Constitution. En effet, les lois tendant à la révision des dispositions concernant le fonctionnement des institutions communes devaient être votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et le Sénat de la Communauté (article 85). Il ne fait donc aucun doute que le Sénat de la Communauté ne devait intervenir dans la procédure de révision de la Constitution qu'en ce qui concernait le fonctionnement des institutions communes et seulement en ce qui concernait le fonctionnement. Pour reviser les dispositions concernant la forme même de la Communauté, seul l'article 85 permettait de le faire. Dans ce cas le Sénat de la Communauté n'intervenait pas, seules les assemblées législatives de la République française et de l'Etat demandant le changement de statut devaient apparaître dans la procédure. En ce qui concerne l'article 85, le Sénat de la Communauté apparaissait ainsi comme une Chambre de réflexion analogue au Sénat français sur le plan de la seule République française. Mais on ne peut considérer ce pouvoir concurrent de révision comme un véritable pouvoir législatif car le Sénat ne légiférait pas réellement.

En fait, le seul pouvoir législatif que possédait le Sénat et que lui conférait la Constitution ne lui était pas propre : c'était une délégation de pouvoir législatif. Le Sénat prenait des décisions exécutoires dans les domaines où il a reçu délégation des assemblées législatives des membres de la Communauté (art. 83 Constitution). L'Ordonnance du 19 décembre 1958 portant loi organique sur le Sénat de la Communauté, reprenait dans son article 20, les mêmes dispositions dans les mêmes termes. Le Sénat avait un pouvoir dérivé de législation. Dans cette hypothèse seulement il pouvait jouer le rôle d'une Assemblée fédérale car, ayant reçu délégation de tous les Etats, la loi qu'il était appelé à faire aurait été <sup>une</sup> loi commune, une loi fédérale s'appliquant à tous les Etats membres. Il est à noter que les décisions exécutoires prises sur délégation des Etats devaient être promulguées dans un délai d'un mois et dans la même forme que la loi sur le territoire de chacun des Etats intéressés (art. 85 Constitution et art. 25 Loi organique). En cas d'urgence déclarée par le Président de la Communauté, le délai de promulgation était ramené à huit jours. Cette promulgation était absolument obligatoire car elle introduisait la décision du Sénat dans l'ordre juridique interne de

chaque Etat membre. Dans une certaine mesure le Sénat pouvait, mais d'une manière encore plus indirecte, imposer sa volonté dans l'ordre juridique des divers Etats. L'article 23 de l'ordonnance du 19 décembre 1958 précisait que le Sénat pouvait prendre l'initiative de recommandations tendant à la mise en harmonie des législations des Etats membres. Par ce moyen, le Sénat pouvait, en quelque sorte, faire oeuvre législative car, sous prétexte d'harmoniser les lois diverses des Etats, il pouvait imposer sa volonté et aboutir à une législation commune.

Cependant, à part ces deux hypothèses précises mais limitées sinon improbables, il est difficile de soutenir que le Sénat possédait un pouvoir législatif propre.

Son rôle principal était donc consultatif. Ce rôle pouvait être assez important si le Président de la Communauté en décidait ainsi. C'était lui seul, en effet, qui avait le pouvoir de le consulter (art. 22 loi organique).

C'est ainsi que le Sénat "examinait" mais examinait seulement, les traités et accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution et qui engageaient la Communauté. Ces traités et accords pouvaient revêtir une grande importance puisqu'ils pouvaient porter sur des modifications de dispositions de nature législative, sur des cessions, échanges ou adjonction de territoires. Le Sénat examinait c'est-à-dire qu'il en discutait et donnait son avis mais sans approuver ni désapprouver. Là aussi on avait voulu lui faire jouer un rôle de chambre de réflexion.

Le Sénat devait également donner son avis sur l'autorisation de déclaration de guerre à la demande du Président. A cet effet, il pouvait être convoqué en session extraordinaire.

Enfin, plus généralement, le Sénat pouvait être consulté par le Président de la Communauté sur toute affaire commune et notamment sur les objectifs généraux de la politique de développement économique, social et culturel de la Communauté.

Le Sénat était donc essentiellement une assemblée consultative à laquelle le Président pouvait aller, comme bon lui semblait, demander des conseils et des avis,

"prendre la température", avant de prendre une décision concernant la Communauté. On n'avait pas voulu faire du Sénat un véritable pouvoir législatif fédéral. Ce caractère était accentué par le fait que le Sénat ne disposait d'aucun moyen, de nature parlementaire, contre le Conseil Exécutif. Si ces deux organes n'étaient pas séparés l'un de l'autre, il n'existait pas de véritables moyens d'action l'un sur l'autre. L'Ordonnance du 19 décembre 1958 portant loi organique sur le Sénat établissait, en effet, dans ses articles 13 et 14 des rapports qui étaient à l'opposé de ceux qu'on observe en régime parlementaire. Ainsi les membres du Sénat de la Communauté ne pouvaient poser, et ce dans les limites de la compétence du Sénat, que des questions écrites aux ministres chargés, pour la Communauté, des affaires communes. Les réponses étaient également écrites. A l'inverse les membres du Conseil Exécutif avaient plus de pouvoirs. Ils jouissaient du droit d'entrée au Sénat et, s'ils étaient désignés par le Conseil Exécutif pour prendre la parole au cours d'un débat, ils devaient être entendus par le Sénat sur leur demande. Il était donc possible d'engager un débat, mais il ne dépendait que de la volonté du Conseil Exécutif. Cependant, le Sénat ne pouvait jamais engager la responsabilité du Conseil Exécutif. Au niveau de la Communauté, c'était un régime à apparence présidentielle qui était instauré.

Le Sénat de la Communauté était donc une assemblée dont la composition reflétait sa tendance fédérale, c'était une assemblée qui délibérait sans prendre de décisions exécutoires, qui examinait des traités, qui était saisie de projets de révision constitutionnelle, qui pouvait être consultée mais c'était une assemblée qui n'avait en réalité qu'un seul moyen de légiférer, par délégation d'autres assemblées législatives. Cette délégation paraissait illusoire car comment croire que les jeunes Etats membres de la Communauté, si jaloux de leur autonomie, auraient pu penser un seul instant à déléguer une partie de leur compétence législative à une assemblée à majorité française.

Si le Sénat de la Communauté avait peu de pouvoirs, il ne faudrait pas commettre l'erreur de faire ici un rapprochement avec l'Assemblée de l'Union française qui, elle, n'avait pratiquement aucun pouvoir. On peut dire qu'il y avait quatre différences essentielles entre le Sénat de la

Communauté et l'ancienne Assemblée de l'Union française (1). Tout d'abord les pouvoirs du Sénat s'ils étaient consultatifs dans l'ensemble, ne l'étaient pas uniquement (cf. la délégation législative prévue par l'article 83). Au contraire les pouvoirs de l'Assemblée de l'Union française étaient, eux, uniquement consultatifs. On perçoit également une différence dans le mode de désignation des membres du Sénat. Ceux qui étaient désignés par le Parlement métropolitain, étaient pris exclusivement dans son sein, au contraire de ce qui se passait pour l'Assemblée de l'Union française où les membres désignés par le Parlement étaient pris hors de son sein. Dans le Sénat, le nombre des représentants de chaque Etat était fixé compte tenu de la population et des responsabilités assumées (art. 83) tandis que la composition de l'Assemblée de l'Union française était fixée comme suit : la moitié des membres représentaient la métropole et l'autre moitié les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les Etats associés. Enfin le Sénat ne pouvait siéger au maximum que deux mois par an en deux sessions ne dépassant pas un mois. L'Assemblée de l'Union française avait des sessions beaucoup plus longues.

Le Sénat de la Communauté était une création cependant originale qui résultait d'un compromis : la création d'une véritable assemblée fédérale ayant pouvoir de légiférer fit craindre d'ôter au Parlement français les matières qui auraient été de la compétence fédérale. C'est ainsi que la pensée que le Parlement français pût être dessaisi de la politique étrangère de la France dut paraître insupportable aux constituants. Le résultat fut le Sénat de la Communauté aux pouvoirs vagues et imprécis. L'erreur était de retomber dans celle de l'Union française, il aurait fallu donner au Sénat le rôle qui lui revenait, un rôle de pouvoir législatif fédéral. Le Sénat devait pouvoir contrôler les agissements de l'exécutif, sans pour cela retomber dans un parlementarisme parfois justement décrié. Mais tel qu'il était, le Sénat ne semblait pas devoir jouer ce rôle. C'était certainement dommage pour son avenir et celui de la Communauté.

---

(1) Chastenet - Revue de Paris - Décembre 1958.

Section V. - La Cour arbitrale de la Communauté.

La Cour arbitrale est la dernière institution de la Communauté ; elle était créée par l'article 84 de la Constitution. "Une Cour arbitrale de la Communauté statue sur les litiges survenus entre les membres de la Communauté".

La compétence de la Cour et sa composition ont été fixées par une ordonnance du 19 Décembre 1958 portant loi organique sur la Cour arbitrale de la Communauté (Ordonnance n° 58-1256)

Une première remarque peut être faite : la Cour arbitrale n'était pas l'équivalent de la Cour suprême qui existe dans la plupart des Etats fédéraux(1) ; cette sorte de Cour a en effet pour principal objectif d'assurer le respect de la Constitution fédérale, des traités et accords. Mais dans la Communauté, c'était le Président qui était chargé de ce rôle. La Cour arbitrale de la communauté était une juridiction chargée de régler les litiges entre les Etat membres. C'était là sa principale fonction. Mais la Constitution (art. 84) ne précisait pas quelle sorte de litige elle était chargée de juger. Ce fut l'ordonnance qui le précisa en déclarant que la Cour était compétente pour les litiges juridiques et politiques (art. 1 et 2).

La composition de la Cour arbitrale dépendait évidemment des catégories de litiges pour lesquelles elle était compétente.

§ 1. Composition de la Cour arbitrale.

La Cour Arbitrale était composée de sept juges nommés pour six ans par le Président de la Communauté. Deux conditions étaient nécessaires pour qu'un juge puisse exercer convenablement ses fonctions : l'indépendance et la compétence technique.

L'indépendance d'un juge est surtout réalisée par la stabilité de son emploi. Cependant, initialement, les juges n'étaient pas indépendants puisqu'ils étaient nommés par le Président de la Communauté. Pour avoir une indépendance complète, leur élection aurait été le meilleur système

(1) Le Comité Constitutionnel avait envisagé dans l'art. 71 du projet la création d'une Cour suprême "La Cour suprême assure le respect de la Constitution des traités et des accords. Elle statue sur les litiges survenus entre les Etats/membres entre ceux-ci et les pouvoirs de la Communauté.

mais ceci est assez rare même dans les régimes les plus démocratiques. On peut, même dans ce cas, se poser la question de savoir s'ils auraient été vraiment indépendants, car ils auraient été soumis aux pressions de leurs électeurs. Il faut toutefois remarquer que le Président ne pouvait pas nommer n'importe qui juge à la Cour arbitrale. Son choix n'était pas totalement arbitraire.

L'article 7 de l'ordonnance énumérait en effet les catégories de personnes dans lesquelles les juges devaient obligatoirement être choisis. C'est ainsi que pouvaient être nommés juges : les membres des juridictions judiciaires ou administratives ayant au moins dix ans d'ancienneté, les Professeurs des Facultés de Droit ayant cette qualité depuis au moins dix ans et les personnalités possédant en raison des fonctions qu'elles exercent et qu'elles ont exercées pendant au moins vingt ans une haute qualification juridique.

La stabilité d'un juge, garante de son indépendance, était assurée par l'immovibilité ; ils (les juges) ne pouvaient "être révoqués pendant la durée de leurs fonctions" (article 6). De plus les juges à la Cour arbitrale n'étaient justiciables que d'eux mêmes : " la Cour assure elle même sa propre discipline" (article 12). Les juges ne pouvaient être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés en matière pénale qu'avec l'autorisation de la Cour arbitrale. La stabilité était encore assurée par la large durée des fonctions (six ans) qui pouvaient être renouvelées. L'indépendance des juges était enfin assurée quant à l'exercice de l'emploi. Ils ne pouvaient exercer aucune fonction politique ou administrative ni aucune activité professionnelle. Les seules fonctions compatibles étaient celles de juge dans un ordre de juridiction et de professeur (article 10).

Pendant la durée de leur fonctions, ils ne pouvaient prendre publiquement position sur les questions relevant de la compétence de la Cour(1) ni donner aucune consultation. Enfin une dernière restriction existait pour assurer l'indépendance des juges à la Cour arbitrale : ils ne pouvaient être nommés à un emploi public ni recevoir aucune distinction honorifique.

---

(1) M. Lompou, juge à la Cour arbitrale de la Communauté, ne put signer les articles qu'il écrivit, notamment pour la Revue juridique et politique de l'Autremer.

Deuxième condition essentielle à toute bonne juridiction : les juges doivent être qualifiés techniquement, c'est à dire posséder les connaissances, les aptitudes, l'expérience nécessaires pour leur permettre d'apprécier dans les meilleures conditions les affaires qui seront soumises à leur jugement. C'est une des raisons pour lesquelles l'article 7 exigeait que les juges aient des qualifications juridiques sérieuses et qu'ils ne soient choisis que dans des catégories de personnes exerçant des professions juridiques telles que celles de Professeur de Droit ou celle de juge, depuis au moins dix ans, ou dans d'autres sortes de fonctions juridiques, depuis au moins vingt ans. Il faut tenir compte aussi de la nature des litiges qu'ils pouvaient avoir à juger. Ceux-ci étaient d'ordre juridique et politique. Il fallait donc que les juges soient des juristes doués en politique ou des politiciens doués en droit ou alors que la Cour soit composée, pour moitié, de juristes et, pour moitié, de politiciens. Ces considérations devaient se refléter dans le choix des juges ; effectivement le Président de la Communauté en nommant les juges à la Cour arbitrale prit ces principes en considération et fit un habile mélange de juriste et de politiciens.

Il est à noter cependant que rien dans le texte de l'ordonnance ne permettait d'exiger qu'il ait des représentants des Etats membres de la Communauté. Mais en fait, une certaine parité a été assurée : la preuve en est qu'il y avait à la Cour, un représentant de la République malgache Monsieur Razafy-Randretsa ainsi que Monsieur A. CRESPIN, procureur de la République du Sénégal (1).

La composition de la Cour arbitrale reflétait l'indépendance des juges qui en faisait partie, leur compétence technique et leur représentativité; elle reflétait aussi la nature des litiges qui lui étaient soumis, c'est-à-dire sa compétence.

## § 2. Compétence de la Cour Arbitrale.

La Cour arbitrale connaissait tout d'abord des litiges juridiques pouvant survenir entre les Etats de la Communauté. Ces litiges étaient ceux qui portaient sur l'interprétation ou l'application des règles de droit s'imposant aux Etats et découlant notamment des dispositions constitutionnelles concernant la Communauté, des lois organiques prises pour l'application de cés dispositions, des accords de Communauté

(1) Décision du 7 mars 1959. J.C. Communauté 15 Mars 1959



et autres conventions liant entre eux les Etats-membres (art. 1 ordonnance). Mais, d'après l'article 2 de cette même ordonnance, "la juridiction de la Cour portait également sur toutes les autres catégories de litiges dont la connaissance lui était attribuée par accord entre les Etats membres." Cela concernait en réalité les litiges d'ordre politique mais pour ceux-ci il fallait un accord pour que la compétence de la Cour soit reconnue. On peut alors se poser la question de savoir si la compétence de la Cour était obligatoire ou facultative. En droit interne la juridiction est obligatoire, tout justiciable doit, pour régler un conflit, passer obligatoirement par un tribunal : il est tenu d'accepter la juridiction des tribunaux internes. Mais la juridiction n'est, en principe, pas obligatoire en Droit international. Il faut, le plus souvent, un accord pour être cité devant les tribunaux internationaux. Dans ce cas de la Cour arbitrale, on peut constater qu'il y avait un mélange de droit interne et de droit international. D'un autre côté, il y avait une compétence obligatoire dans l'article 1er de l'ordonnance : "la juridiction de la Cour arbitrale s'applique aux litiges survenus entre les membres de la Communauté". Le terme "s'applique" est important car il implique que la juridiction de la Cour s'imposait obligatoirement aux Etats membres de la Communauté. Cette interprétation était confirmée ultérieurement dans le texte de l'ordonnance qui déclarait dans son article 20 "La Cour arbitrale est saisie par voie de requête présentée soit par un Etat de la Communauté soit au nom de la Communauté". Cela signifiait que la Cour pouvait être saisie unilatéralement par une des parties et que sa juridiction était obligatoire pour l'autre partie.

D'un autre côté, l'article 2 de l'ordonnance donnait une compétence facultative à la Cour puisque celle-ci pouvait juger "toutes les autres catégories de litiges dont la connaissance lui était attribuée par accord entre les Etats membres". Dans ce cas la Cour arbitrale avait le rôle d'un tribunal international puisqu'il fallait un accord des parties pour entamer la procédure.

Mais la Cour arbitrale de la Communauté n'était pas seulement une Cour de juridiction dont les arrêts s'imposaient aux parties, soit obligatoirement soit par accord, elle était aussi une Cour consultative. "La Cour arbitrale peut être saisie pour avis, de toute question d'interprétation des

dispositions constitutionnelles concernant la Communauté, des lois organiques prises pour leur application et des accords de Communauté" (art. 5). C'était le Président de la Communauté et lui seul qui pouvait saisir la Cour pour avis. La Cour arbitrale pouvait donc être appelée à jouer le même rôle que celui que joue le Conseil constitutionnel sur le plan de la République française.

Une dernière question se pose à propos de la compétence de la Cour arbitrale : quels en étaient les justiciables ?

D'après l'article 1er de l'ordonnance, les seuls justiciables étaient les Etats membres de la Communauté puisque la Cour était compétente pour "les litiges survenus entre les membres de la Communauté". La Cour arbitrale était donc une sorte de juridiction internationale puisqu'elle n'était compétente que pour juger des litiges entre Etats. En effet, les particuliers ne pouvaient être directement justiciables de la Cour arbitrale, ils ne pouvaient la saisir. Ils ne pouvaient le faire que par l'intermédiaire de leur Etat d'origine mais ils n'apparaissaient à aucun moment dans la procédure.

La Communauté en tant qu'entité juridique, en tant que personne morale, était-elle justiciable de la Cour arbitrale? D'après l'article 1er de l'ordonnance, elle <sup>ne</sup> pouvait l'être, mais l'article 20 de la même ordonnance lui ouvrait pourtant cette possibilité puisque, disait cet article, "la Cour était saisie par voie de requête présentée, soit par un Etat de la Communauté, soit au nom de la Communauté" La Communauté pouvait donc saisir la Cour et en était ainsi justiciable. Une contradiction apparaît ainsi entre l'article 1er et l'article 20. C'était un retour au projet du Comité constitutionnel qui assignait comme rôle à la Cour (article 71 du Projet) "de statuer sur les litiges survenus entre les Etats-membres et entre ceux-ci et les pouvoirs de la Communauté".

Mais cette contradiction n'est qu'apparente car il ne pouvait y avoir à proprement parler, de litige entre la Communauté et un Etat membre. Un tel litige ne pouvait porter, en effet, que sur une décision du Président de la Communauté, qui seul avait le droit de décider au nom de la Communauté. Et, même si un litige était survenu, ce n'aurait pas été la Cour arbitrale qui aurait été compétente pour le trancher, mais le Conseil d'Etat. Les décisions du Président étaient en effet des décisions administratives et d'après l'ordonnance du 10 Mars 1959 "le Conseil d'Etat

statuant au contentieux est juge de droit commun du contentieux administratif de la Communauté".

Les seuls justiciables de la Cour arbitrale étaient donc les Etats membres et eux seuls.

En plus de son rôle juridictionnel et consultatif, la Cour arbitrale avait un dernier rôle, celui de juge des contestations relatives à la désignation des sénateurs. C'était donc d'un contentieux électoral qu'il s'agissait, le rôle de la Cour était de vérifier que les règles posées par chaque Etat pour désigner les sénateurs avaient bien été respectées.

### § 3. La Procédure devant la Cour arbitrale.

La Procédure devant la Cour Arbitrale était réglée par les articles 20 et suivants de la loi organique, complétée par un règlement de procédure établie par la Cour elle-même et approuvée par le Président de la Communauté. Ce règlement de procédure avait été approuvé par une décision présidentielle du 10 Octobre 1959.

Ce règlement fixait notamment les formes et les délais de recours ainsi qu'une procédure accélérée pour les litiges relevant du contentieux électoral.

La procédure devant la Cour arbitrale présentait un caractère écrit et contradictoire. Elle avait également un caractère inquisitorial car, déclarait l'article 23 de l'ordonnance, "l'instruction était dirigée par la Cour". De même qu'en Droit international, il fallait épuiser les recours internes avant de saisir valablement la Cour arbitrale ; cependant celle-ci pouvait "spécialement et exceptionnellement en décider autrement" (art. 26)

Les avis de la Cour n'étaient pas publics mais étaient adressés au seul Président de la Communauté tandis que, au contraire, les arrêts étaient publics. Les arrêts de la Cour avaient l'autorité de la chose jugée et force exécutoire sur l'ensemble du territoire de la Communauté, c'était le Président de la Communauté qui devait les faire exécuter ; mais on peut se demander de quelle manière le Président le pouvait sur le territoire d'un Etat membre. Pouvait-il employer la force coercitive pour faire respecter une décision de la Cour ? Il n'a pas été répondu à cette question.

Quant à la procédure proprement dite devant la Cour, c'est au règlement du 10 Octobre 1959 qu'il faut se reporter.

Celui-ci comprenait trois titres. Le premier était consacré à l'organisation de la Cour et à son fonctionnement interne: on peut y remarquer surtout les dispositions concernant, d'une part, les obligations des juges, et d'autre part, celles des agents et avocats qui représentaient les parties devant la Cour. Les juges ne pouvaient se récuser ni s'abstenir dans un vote. Ils ne pouvaient non plus être récusés. Chaque décision devait émaner de la Cour tout entière sauf le cas d'impossibilité matérielle.

Les personnes représentant un Etat dans une affaire ne pouvaient être que des avocats ou des fonctionnaires désignés par les Etats. Ils bénéficiaient tout naturellement de l'ensemble des immunités et garanties traditionnellement reconnues aux membres du barreau.

Le deuxième titre du règlement concernait la procédure proprement dite. Elle était écrite et contradictoire et s'apparentait à la procédure contentieuse administrative. La disposition la plus importante était celle qui limitait au Président de la Communauté et aux Chefs de gouvernement des Etats membres le droit de saisir la Cour, le droit de signer une requête introductive d'instance. Cependant si la procédure était écrite, les moyens et conclusions pouvaient être développés oralement à l'audience de la Cour par les mandataires des Etats intéressés.

Le dernier titre du règlement de procédure avait trait aux avis que la Cour peut émettre. Ce n'était qu'une réaffirmation des articles 5 et 25 de la loi organique : les demandes d'avis/p<sup>ne</sup> pouvaient qu'émaner du Président de la Communauté et d'est à lui seul qu'était adresse le texte des avis. Ceux-ci étaient motivés. Le Président était seul juge de l'opportunité de les publier en entier ou en partie.

La Cour Arbitrale de la Communauté était à la fin de l'année 1959 prête à fonctionner. Elle avait son personnel de sept juges, un endroit pour siéger : le Palais-Royal à Paris et enfin un règlement de procédure. Elle n'a cependant jamais été saisie d'aucun litige. Pourtant le Conseil de l'Entente, créé le 29 mai 1959 avait décidé de lui confier ses litiges lorsqu'une décision prise en commun n'aurait pas été exécutée par un ou plusieurs Etats membres ; l'Union douanière signée le 9 juin 59 entre le Conseil de l'Entente, la Fédération du Mali et la Mauritanie confiait les litiges relatifs à l'application de la Convention à la compétence de

la Cour; le protocole d'accord signé le 3 Aout 59 entre la République française et la République du Tchad rappelait que la Cour Arbitrale était compétente pour connaître des litiges portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention.

Serait-ce qu'il n'y eut aucun litige entre les Etats ou alors préféreraient-ils un autre moyen de règlement ? L'étude la nature juridique de la Cour Arbitrale permettra peut-être de répondre à cette question.

#### § 4. Nature juridique de la Cour arbitrale.

La Cour arbitrale était elle une création originale ou simplement une quelconque copie d'un organe déjà existant ?

On pourrait comparer la Cour arbitrale à une juridiction interne telle que le Conseil d'Etat. Mais la comparaison ne pourrait aller bien loin car si toutes deux sont des juridictions, en ce sens, qu'elles ont à statuer sur des contestations et des différends, leurs points communs s'arrêtent là. En effet que ce soit du point de vue de leurs justiciables ou du point de vue des litiges de leur compétence, ces deux juridictions diffèrent totalement. Les justiciables de la Cour arbitrale étaient les Etats (art. 1 ordonnance) et seulement des Etats, tandis que le Conseil d'Etat règle les litiges entre l'Administration et les particuliers. En ce qui concerne les litiges, un certain point commun pourrait être trouvé dans le fait que le Conseil d'Etat est juge du contentieux administratif de la Communauté. Mais l'ordonnance du 10 mars 1959 énumère en détail les litiges qui pourraient être soumis au Conseil d'Etat en tant que juge du contentieux administratif de la Communauté. C'est ainsi que le Conseil d'Etat ne pouvait statuer que sur les recours pour excès de pouvoir des actes des autorités administratives de la Communauté, les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires des mêmes services, les recours en interprétation et les recours en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève de sa compétence, les litiges d'ordre administratif résultant du fonctionnement des services propres à la Communauté. Les litiges de la compétence de la Cour arbitrale portaient plutôt sur l'interprétation ou l'application des règles de droit s'imposant aux Etats membres et découlant de la Constitution, des lois organiques prises pour l'application de ces dispositions et des accords de Communauté, ainsi que des litiges portés d'un commun

accord devant la Cour arbitrale. La Cour arbitrale était en quelque sorte, une plus haute juridiction que le Conseil d'Etat en ce sens qu'elle avait un rôle d'interprétation de la Constitution et des lois organiques et qu'elles jugeait des Etats, tandis que le Conseil d'Etat n'avait qu'à se pencher sur les actes réglementaires ou individuels des autorités administratives de la Communauté.

Cependant un danger existait celui de conflits pouvant se produire à la "frontière" des compétences des deux juridictions. Il aurait pu se trouver qu'un litige fut revendiqué à la fois par la Cour Arbitrale et par le Conseil d'Etat. Ce cas a été prévu par l'ordonnance du 10 Mars 1959 "Les conflits éventuels entre la Cour arbitrale et le Conseil d'Etat sont réglés par l'interdiction faite à cette dernière de connaître des recours de la compétence du premier organisme et qui lui seraient présentés au nom d'un Etat membre de la Communauté".

On pourrait aussi comparer la Cour arbitrale à la juridiction suprême d'un Etat fédéral. Le rôle principal de la Cour suprême d'un Etat fédéral" est de contrôler l'application de la Constitution, de veiller à l'observation de ses prescriptions, d'interpréter son texte et de constater les droits, les devoirs et la responsabilité des organes titulaires et de la souveraineté" (1) De plus dans les Etats fédéraux les droits et obligations respectifs du pouvoir central et des Etats membres sont souvent mal définis et les textes qui les établissent susceptibles d'interprétations diverses. En outre l'Etat central bénéficie normalement d'une prépondérance politique pouvant l'inciter à ignorer l'autonomie constitutionnellement accordée aux membres. On constate que la plupart des Etats fédéraux ont une Cour suprême, sauf l'URSS, la Yougoslavie et la Suisse. Cependant tous les Etats fédéraux ne donnent pas à leur cour suprême le même rôle. Certains ne lui font jouer que le rôle de gardienne de la Constitution fédérale et un rôle de contrôle des actes fédéraux. Il faut remarquer à ce propos qu'initialement, c'est le seul rôle qu'elle devait avoir. Dans cette optique la Cour arbitrale de la Communauté n'était pas une Cour suprême car le rôle de gardien de la Constitution était tenu par le Président de la Communauté. Cependant d'autres Etats tels les Etats-Unis font également de la Cour Suprême la régulatrice des conflits mais seulement entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés.

---

(1) Claude Lasalle - Le fédéralisme dans la loi fondamentale de la République fédérale allemande.

De plus elle règle même les litiges individuels entre sujets de droit de deux ordres différents : entre un particulier et un Etat, entre sujets d'Etats différents. C'est là ajoute M. Georges Scelle (1) "une garantie précieuse pour l'autonomie des Etats membres et le respect des compétences". Il y a quelque analogie entre la cour suprême des Etats Unis et la Cour arbitrale de la Communauté mais, malgré cette analogie, il faut constater que la Cour arbitrale de la Communauté n'était pas la Cour Suprême d'un Etat fédéral qui aurait été la Communauté. Elle ne réglait que les litiges d'ordre juridique et politique entre les Etats membres et ~~pas~~ <sup>non</sup> les litiges entre Etats membres et Etat central, entre Etats et citoyens, non plus que les litiges opposant certains citoyens les uns <sup>aux</sup> autres. Il serait plus logique de la comparer à la Cour Suprême des confédérations d'Etats comme la Confédération Allemande. C'est même une des caractéristiques des Conférations d'Etats que de posséder une Cour d'arbitrage dont le rôle est de régler les litiges entre les Etats confédérés et entre eux seuls.

On pourrait, enfin, comparer la Cour arbitrale de la Communauté à une juridiction internationale. Certains éléments permettent de dire si une juridiction est internationale ou ne l'est pas. Ainsi M. le Professeur Cavaré (2) estime que l'absence de certains des éléments que nous allons évoquer suffit à refuser le caractère international à un Tribunal.

Tout d'abord la composition de l'organisme en cause. En fait il n'y a pas de règle précise mais on admet soit un juge soit plusieurs juges de nationalité différente. A ce propos, la Cour arbitrale de la Communauté n'était pas un tribunal international car les sept juges qui la composaient étaient de la même nationalité, celle de la République française et de la Communauté. Cependant on pourrait concevoir qu'ils venaient d'Etats différents quoique tous membres de la Communauté. Dans ce cas la Cour arbitrale aurait eu un caractère international. Deuxième élément d'un tribunal international : la qualité des justiciables. Auparavant, seuls les Etats étaient justiciables d'un tribunal international mais actuellement le rôle de l'individu va croissant. De

---

(1) Georges Scelle. Précis de droits des gens. P. 222 T.I.  
Edit: 1932

(2) L. CAVARE. La notion de juridiction internationale A.F.  
D.I. 1956. PP 496 et sq.

De toute façon, à cet égard, la Cour arbitrale était un tribunal international : elle ne juge que les litiges entre Etats.

La nature du différend en cause permet également d'apprécier la qualité d'une juridiction. Ainsi, on exige habituellement que le litige soit d'ordre international. Cependant ajoute M. le Professeur Cavaré (1) "il semble impossible de refuser le caractère international à un tribunal pour la seule raison qu'il met en oeuvre certaines règles internes". La Cour arbitrale de la Communauté était aussi, sous cet aspect, un tribunal international car les litiges dont elle avait à connaître s'étaient élevés entre deux états.

La procédure suivie devant le tribunal peut faire écarter son caractère international dans certains cas. Mais la procédure internationale se rapproche de plus en plus de la procédure interne, ainsi à la Cour internationale de justice et la Cour de Justice de la Communauté européenne.

Enfin l'élément le plus important est "au nom de qui est rendue la sentence". Si elle est rendue au nom d'une autorité interne, l'organe dont elle émane ne peut être qualifié d'international. Il suffit que la sentence soit rendue au nom de la Communauté d'Etats ou au nom d'un groupe d'Etats pour que l'organe soit qualifié d'international. L'article 62 du règlement de la Cour Arbitrale précisait que "les arrêts de la Cour portent qu'ils sont rendus au nom des peuples de la Communauté" ! Quoique ambiguë, cette disposition semblait dire que les arrêts étaient rendus au nom de la Communauté. La Cour arbitrale était donc un tribunal international, le seul élément allant à l'encontre de ce caractère international étant la composition de la Cour faite de juges de même nationalité.

La Cour Arbitrale n'était cependant pas un tribunal international car, en réalité, les Etats membres n'étaient pas des Etats en sens international du terme. Ils n'avaient pas la personnalité juridique internationale.

Il est donc difficile de classer la Cour dans une catégorie prédéterminée de juridiction. Elle se révèle comme un mélange de diverses juridictions. Malgré son nom elle n'était pas une cour d'arbitrage car la désignation de juges ne dépend pas de la volonté des parties. On peut alors dire qu'elle était une juridiction de droit interne présentant certaines caractères des juridictions internationales.

(1) Ouvrage précité.

A l'issue de cette étude des institutions de la Communauté de 1959, une question se pose, celle de sa nature juridique. Peut-on la qualifier, la rattacher à une catégorie juridique préexistante ?

### CHAPITRE III. - LA NATURE JURIDIQUE DE LA COMMUNAUTE INSTITUTIONNELLE.

Il est difficile d'échapper à la tentation, quand on étudie une institution, d'en déterminer la nature juridique, de la définir. En ce qui concerne la Communauté, il est ardu de dire ce qu'elle était en une phrase lapidaire : elle était un mélange de toute les formes d'Etats comparé sans portant en être un elle-même.

Il est certain que la Communauté reposait que le fédéralisme, qu'on avait voulu lui donner une forme fédérale. Tous les membres du Comité Consultatif constitutionnel étaient partisans d'une Communauté fédérale mais ils ne parlaient pas du même fédéralisme. Celui-ci, selon les uns, était un moyen d'éviter la perte de l'empire colonial et, selon les autres, était le plus sûr moyen d'acquérir l'indépendance totale. On estime en doctrine que le fédéralisme est la résultante de deux tendances bien définies : un désir d'autonomie et un désir d'unité des Etats qui composent l'ensemble.

Le désir d'autonomie se conçoit car il répond à un certain besoin de particularisme, de liberté qui peut correspondre à la présence d'une minorité raciale, religieuse ou même linguistique. Mais le désir d'unité peut être très fort, surtout dans le monde moderne, monde des grands ensembles. Tout en restant attaché à son Etat, on peut souhaiter abandonner librement certaines compétences à un super-Etat qui en acquerrait plus de force. Un fédéralisme parfait serait juste à la jonction de ces deux tendances.

Mais selon/<sup>que</sup> la tendance à l'autonomie ou la tendance à l'unité prédomine, nous serons en présence soit d'une confédération soit d'un Etat unitaire. On a souvent soutenu qu'il n'y a pas de différences de nature entre un Etat fédéral et un Etat unitaire décentralisé, qu'ils sont simplement des aspects différents d'un même phénomène : l'Etat. En réalité, la plupart des Etats présentent un mélange de toutes les formes d'Etats. Il est impossible, comme le soutient Georges Scelle, de classer les système existants dans une des catégories classiques.

Cette opinion permet de mieux étudier la nature de la Communauté ; nous allons voir que celle-ci présentait certains caractères empruntés à toutes les conceptions relatives aux Etats composés.

La Communauté était-elle une union d'Etats ?

Il existe deux sortes d'unions d'Etats : les unions personnelles qui n'existent plus et qui sont, par nature, liées à un régime monarchique et les unions réelles. A première vue, la Communauté n'était pas une union d'Etats puisque, généralement, on réserve ce terme aux associations d'Etats groupant deux collectivités étatiques ayant à leur tête le même chef(1). La Communauté, comprenant treize collectivités étatiques, ne pouvait entrer dans cette catégorie, mais, même en poussant plus loin l'analyse et en faisant abstraction du nombre "deux", il semble bien difficile de faire de la Communauté une union d'Etats, car la caractéristique la plus importante, celle du Chef d'Etat commun lui fait entièrement défaut. Le Président de la Communauté était bien représenté dans chaque Etat par un Haut-Commissaire, non en tant que Chef d'Etat mais en tant que Président de la Communauté (cf art 81, al 2. Constitution du 4 Octobre 1958). Le Haut-Commissaire n'avait pas la qualité de représentant d'un Chef d'Etat comme le Gouverneur Général dans les monarchies du Commonwealth, il ressemblait au "High Commissioner" des républiques du Commonwealth qui ne représente plus la Reine mais le gouvernement britannique.

Une union réelle d'Etats est aussi caractérisée par l'existence d'une certaine contiguïté territoriale, la relative stabilité de ce type d'association dit encore M. le Professeur Rousseau étant "un produit du voisinage" (2) La Communauté ne possédait ni vicinité ni contiguïté. Cependant la Communauté présentait deux des caractéristiques de l'Union réelle. Tout d'abord il existait un acte juridique explicite par lequel les Etats associés étaient convenus d'exercer certaines activités en commun. Cet acte juridique est la Constitution du 4 Octobre 1958 adoptée par référendum dans les Etats de la Communauté. Ensuite il existait des organes communs chargés des affaires communes en dehors desquelles chaque Etat conservait sa compétence propre.

On peut cependant difficilement soutenir que la Communauté était une union d'Etats bien qu'elle en possédait certains traits. Il est plus facile de soutenir qu'elle était une confédération.

(1) Rousseau. Droit International Public. 1953. P. 93

(2) Rousseau. Op. Cit. p. 93

La Communauté présentait de nombreux aspects d'une Confédération d'Etats, (de nombreux "confédéralistes" avaient participé aux travaux du Comité Consultatif Constitutionnel).

Si on se penche sur le mode d'établissement de la Communauté, on s'aperçoit que, si elle était fondée tout d'abord sur un acte unilatéral, la Constitution du 4 Octobre 1958, elle l'était aussi sur une série d'accords particuliers.

Normalement une Confédération a une origine conventionnelle : elle repose sur un accord international entre plusieurs Etats. Mais la doctrine n'a pas toujours été d'accord sur cette affirmation. La preuve en est que certaines confédérations ont été créées par voie constitutionnelle, ainsi la confédération d'Allemagne du Nord instituée par la Constitution du 16 Avril 1867.

En ce qui concerne la Communauté, elle procédait à la fois d'un acte unilatéral et d'une série de traités bilatéraux ; la distinction établie entre la Confédération et l'Etat Fédéral est donc bien fragile.

On peut également retrouver dans la Communauté une organisation relativement rudimentaire comme dans une Confédération. Il est difficile de dire qu'il existait un Parlement, le Sénat n'étant qu'une assemblée factice sans pouvoir de décision. Il n'y avait pas non plus de gouvernement; le Conseil Exécutif n'étant qu'un organe de coopération sans réel pouvoir de décision.

Dans la Communauté comme dans la Confédération, les Etats-membres étaient tenus à certaines obligations comme, par exemple, de régler pacifiquement leurs conflits avec les autres Etats membres au moyen de la Cour arbitrale.

Enfin on peut dire que, à l'égal de la Confédération, la Communauté n'était pas un Etat. La Confédération étant un groupement d'Etats ne peut être assimilée à un Etat; la Communauté n'était pas non plus un Etat au sens international.

Si la Communauté, par certains aspects, se rapprochait de la Confédération, elle s'en éloignait par d'autres, encore plus nombreux.

Ainsi les accords particuliers que pouvaient être amenés à conclure les Etats-membres n'étaient pas des accords internationaux puisque ces Etats n'avaient pas la personnalité internationale. Ces accords ne pouvaient ressortir qu'au

droit interne ; or, dans une confédération, chaque Etat confédéré à la personnalité internationale et a des compétences internationales, qui préexistaient à la Confédération. Il n'était cependant pas exclu que certains des Etats de la Communauté acquièrent par accord particulier la personnalité internationale avec les compétences afférentes ; c'est d'ailleurs l'évolution qui a été suivie par la Communauté. Dans ce cas elle constituerait un système proche de la Confédération.

On peut aussi souligner que la Communauté, à la différence de la Confédération, était fondée sur une multitude d'accords bilatéraux passés en général entre la France et un des Etats-membres alors qu'à l'origine de la Confédération, on trouve un traité multilatéral, un traité unique.

Dans une confédération, le rouage central est unique : la Diète "organe collégial, sorte d'assemblée délibérante du type diplomatique composée de plénipotentiaires votant selon les instructions impératives de leur gouvernement et statuant à des conditions strictes d'unanimité ou de majorité renforcée" (1). L'organe central n'était pas unique dans la Communauté puisque existait un Conseil Exécutif et un Sénat. Aucun de ces organes ne pouvait ressembler à une diète confédérale. Tel était le cas du Sénat, tout d'abord, par le nombre de ses membres, ensuite parce qu'il n'était pas une assemblée diplomatique composée de plénipotentiaire, enfin parce que les membres du Sénat n'étaient pas liés par les instructions impératives de leur gouvernement puisque l'article 5 de la loi organique sur le Sénat déclarait nul tout mandat impératif.

Le Conseil exécutif ne pouvait non plus être considéré comme une diète confédérale bien que son aspect extérieur aurait pu le faire prendre pour tel. Non seulement ce n'était pas un organe unique mais surtout c'était un organe uniquement exécutif, comme son nom semblait l'indiquer ; or, dans les Confédérations, l'organe commun n'a pas subi la spécialisation fonctionnelle, produit d'une organisation sociale relativement évoluée : la diète fait fonction à la fois de législatif et d'exécutif. De plus le Conseil exécutif, à l'inverse d'une diète confédérale, ne reposait pas sur l'égalité entre les Etats-membres puisque la France, par le biais de l'exercice des compétences communes, possédait plusieurs voix, les autres Etats n'en ayant qu'une chacun.

(1) Rousseau . Op. cit. p. 107

Dans la Communauté n'existait qu'une nationalité, celle de la République française et de la Communauté ; mais il est de règle que les ressortissants d'une Confédération conservent la nationalité de leur Etat puisque celui-ci à la personnalité internationale.

Autre différence entre la Communauté et la Confédération, celle concernant le partage des compétences. Ce partage est inégal dans une Confédération, c'est-à-dire que les compétences essentielles restent généralement détenues par les Etats-membres, la Confédération n'ayant que les compétences limitées à la gestion des intérêts expressément déclarés communs. Dans la Communauté, si le partage des compétences était inégal, l'inégalité jouait en sens inverse, les compétences essentielles étaient détenues par la Communauté.

Enfin la dernière différence concerne l'exécution des décisions de l'organe commun.

Le principe dominant dans les Confédérations est celui de la médiation de l'exécution des décisions. L'action confédérale reste une action indirecte que les Etats confédérés mettent en oeuvre par l'intermédiaire de leurs propres gouvernants et agents. Dans la Communauté, tout ce qui était de son domaine devait théoriquement être exécuté directement, immédiatement. C'est ce que l'on peut déduire du dernier alinéa de l'article 5 de la loi organique sur le Conseil exécutif. " Le Président de la Communauté formule et notifie les mesures nécessaires à la direction des affaires communes ; il veille à leur exécution".

La Communauté n'était donc pas une Confédération bien qu'elle possédait certains traits de cette institution. Etait-elle alors un Etat fédéral ?

A première vue la Communauté présentait de nombreux traits la faisant ressembler à un Etat fédéral. Ainsi l'acte d'établissement de la Communauté, sa base institutionnelle était une Constitution, du moins une partie d'une Constitution; le titre XII. On pourrait remarquer que la Communauté reposant sur un texte faisant partie de la Constitution d'un de ses Etats membres, il n'y aurait pas à proprement parler de Constitution de la Communauté. Cependant le constituant avait voulu faire du titre XII un texte de base qui se différencie du reste de la Constitution. En effet la procédure de révision du titre XII n'était pas la même que pour les autres titres ; l'article 85 prévoyait une dérogation à la procédure de révision instituée par l'article 89

"Les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté". Le titre XII était donc bien la Constitution de la Communauté : par la procédure sus-rappelée le constituant avait voulu accentuer son caractère fédéral? La loi de participation dans les Etats fédéraux se marque en effet par la participation de la chambre haute à la révision de la Constitution fédérale, le Sénat de la Communauté jouant le rôle de Chambre des Etats. Mais pour reviser le titre XII il fallait l'accord du Parlement français, cette procédure anormale accentuait encore la prédominance de la France.

Comme dans un Etat fédéral, il n'existait dans la Communauté qu'une seule nationalité et une citoyenneté commune. Mais le critère reconnu généralement comme décisif de l'Etat fédéral se retrouve également dans la Communauté : les compétences internationales lui appartenaient. Il n'y avait que la Communauté qui apparaissait dans la vie internationale. Pour cette raison, il ne pouvait y avoir qu'une nationalité unique.

On peut noter également que les structures de la Communauté, comme celles d'un Etat fédéral, sont assez diversifiées puisque l'on peut noter la présence d'un organe délibérant, le Sénat ; celle d'un organe exécutif, le Conseil exécutif ; et celle d'un organe judiciaire, la Cour arbitrale. En théorie la Communauté possédait tous les éléments caractéristiques d'un Etat, et même d'un Etat fédéral, puisqu'il y avait également un Président commun.

Mais ces caractéristiques, si elles existaient réellement, n'étaient en fait que des apparences. Ainsi le critère qui nous a semblé décisif, les compétences internationales appartenant à la Communauté, n'en était pas un. Car qui exerçait les compétences, sinon la France ? L'organe chargé des relations internationales de la Communauté n'était pas le Conseil exécutif ; celui-ci se contentait d'en "connaître", mais il ne décidait pas. C'était essentiellement le Président de la Communauté (et de la République française) qui avait le pouvoir de décider et c'était le Ministre des Affaires étrangères de la République française qui exécutait les décisions. Les Etats-membres de la Communauté, autres que la France, étaient simplement autorisés à en

discuter au sein des organes communs ; ils n'avaient qu'un pouvoir consultatif, les décisions et l'exécution appartenant à la France.

De même la nationalité qui s'intitulait "de la République française et de la Communauté" n'était en réalité que la nationalité française puisque, seule, la France était reconnue comme Etat sur le plan international, la Communauté n'ayant jamais fait l'objet d'une reconnaissance internationale.

Il est vrai que la Communauté reposait sur une base constitutionnelle. Malgré la procédure spéciale de révision du titre XII, il n'en demeurait pas moins anormal que la Communauté reposât sur la Constitution d'un des Etats-membres et que cet Etat fut précisément la France. De plus si la spécialisation fonctionnelle existait dans la Communauté, il faut montrer à quel point elle était rudimentaire. Le Sénat de la Communauté n'était pas une assemblée fédérale car, s'il prenait des décisions, c'était uniquement dans le domaine de la compétence des Etats. Le Sénat ne pouvait être considéré comme un législateur, du moins comme un "législateur libre" (1). S'il était compétent pour prendre des décisions concernant la révision du titre XII, ces décisions n'étaient valables que si elles se situaient dans le même sens que les décisions du Parlement français. L'article 85 précisait que c'était uniquement sur la question du fonctionnement des institutions communes que le Sénat pouvait apporter des modifications et non pas sur les questions d'organisation et de compétence dans la Communauté.

Le Sénat pouvait aussi prendre des décisions exécutoires sur délégation des parlements des Etats. Cela semblait bien utopique mais, si le cas s'était produit, le Sénat n'aurait pu de toute façon prendre des décisions que dans les matières réservées aux Etats-membres, ceux-ci ne pouvant déléguer que leurs pouvoirs et pas plus. Les matières communes restaient ainsi hors de la portée du Sénat, ce n'était donc pas une véritable Chambre des Etats, ce n'était pas une assemblée fédérale.

De même on peut soutenir que la Communauté avait un gouvernement puisque le Conseil exécutif en offrait les apparences. Mais le propre d'un gouvernement est de prendre des décisions exécutoires. Le Conseil Exécutif n'était donc

(1) F. Luchaire. Droit d'Outre Mer. P. 165.

pas un Gouvernement car il n'avait aucun pouvoir de décision ; c'était un organe d'apparat, le véritable pouvoir appartient au Président de la Communauté.

La Communauté avait enfin, un pouvoir judiciaire , du moins une apparence de pouvoir judiciaire : la Cour arbitrale. Mais celle-ci n'était pas l'équivalent des Cours suprêmes des Etats fédéraux ; elle était au contraire caractéristique des Confédérations d'Etats. Il existait en effet dans la Confédération allemande (1815-1866) une Cour arbitrale chargée de régler les conflits entre les membres de la Confédération et seulement ces conflits. La Cour arbitrale de la Communauté n'était donc pas une Cour fédérale car elle ne réglait pas les litiges entre les Etats et les citoyens ni les litiges des citoyens entre eux. Il faut ajouter que jamais la Cour arbitrale n'a été saisie d'aucun litige.

Ainsi la Communauté si elle présentait quelques traits de l'Etat fédéral, s'en différenciait cependant nettement.

La Communauté, ne pouvait être prise ni pour une Union d'Etat, ni pour une Confédération, ni pour un Etat fédéral et pourtant elle participait de ces trois formes. Pouvait-on dire avec M. Prélot (1) qu'elle était plus qu'une Confédération et moins qu'un Etat fédéral ? Ce serait encore trop simple pour définir une réalité aussi complexe.

En réalité la Communauté n'existait pas ; elle n'a jamais existé en tant que telle. Elle a toujours fonctionné sous des apparences. Ce que nous avons appelé la Communauté, c'étaient des mots, des organes, des institutions qui recouvraient une réalité cachée mais bien vivante : en parodiant une formule qui eut son heure de célébrité, la Communauté c'était la France, non pas la France métropolitaine confinée dans son hexagone mais une France décentralisée politiquement ou encore un Etat unitaire par agrégation. La notion de décentralisation dite politique peut sembler une transposition audacieuse de la notion de décentralisation administrative. La décentralisation politique signifie une autonomie constitutionnelle, législative, gouvernementale. Quelle différence y aurait-il alors avec un Etat fédéral ? Celle-ci est importante et consiste en ce que, dans l'Etat fédéral, on note une participation des collectivités membres au pouvoir central tandis, que, dans l'Etat unitaire décentralisé politiquement, il n'y a pas de participation

---

(1) M. Prélot. Pour comprendre la nouvelle Constitution 1958. P. 57

des collectivités à la décision centrale. La Constitution du 27 Décembre 1947 de la République italienne nous en offre un exemple typique puisque, dans son article 5, elle proclame que "la République est une et indivisible "mais dans son article 117, elle précise que"les Régions ont dans certaines matières énumérées par la Constitution, le droit de légiférer." Il en était de même dans la Communauté.

En 1958, les anciens Territoires d'Outre-Mer étaient ils vraiment sortis de la République française ? On peut en douter puisque les compétences internationales, essentielles pour un Etat indépendant, étaient toujours exercées par la France et que la Communauté n'avait jamais fait l'objet d'une reconnaissance internationale. Au sens du Droit international un seul Etat existait : la France, qui exerçait et ses propres responsabilités internationales et celles des Etats membres de la Communauté. A cet égard les organes de la Communauté n'avaient pratiquement aucun pouvoir puisque le Conseil exécutif ne faisait que "connaître " et que le Sénat ne faisait qu'"examiner" les traités et accords internationaux. La nationalité était toujours demeurée française malgré l'adjonction du terme "et de la Communauté".

La défense était aussi exercée en fait par la France uniquement puisque, si le Sénat pouvait discuter de la politique militaire, c'était la France qui en exerçait les compétences juridiques.

De plus c'étaient les organes français qui jouaient le plus grand rôle. Ainsi le Président de la République française était Président de la Communauté, président du Conseil exécutif et c'était lui qui disposait, seul, du pouvoir de prendre des décisions. C'était lui qui saisissait le Sénat, en ouvrait et en clôturait les sessions, et c'était lui encore qui avait l'initiative de la révision constitutionnelle. En réalité le Président de la Communauté était investi, dans le cadre de celle-ci, d'un pouvoir presque monarchique puisqu'il était le seul organe qui avait un pouvoir de décision et que le Sénat, ne disposait d'aucun pouvoir en matière législative. La théorie du dédoublement fonctionnel incitait à penser que le Président de la Communauté en tant que tel était un organe différent du Président de la République française. Ce point de vue manquait de réalisme.

Il ressortait de cette situation que les organes de la Communauté qui avaient un véritable pouvoir de décision

étaient des organes français et que ceux qui pouvaient valablement représenter la Communauté, tels que le Conseil exécutif ou le Sénat, n'avaient en fait qu'un pouvoir consultatif.

La Communauté, c'était la France, car les Etats membres n'étaient jamais en réalité sortis du sein de la République française. Simplement, en 1958, il leur avait été reconnu un statut d'autonomie avec des pouvoirs constituants, législatifs, exécutifs et même judiciaire, à la condition toutefois que ces Etats n'empiétassent pas sur le domaine commun qui demeurait le domaine essentiel, domaine conservé par la France. Le changement par rapport à la loi-cadre du 23 Juin 1956 était donc plus apparent que réel. A la base la France avait le monopole total des compétences tant internes qu'externes, c'était l'époque de l'empire colonial. Après la deuxième guerre mondiale, le nationalisme se développant il fallut entamer un premier processus de décolonisation ; il fallut lâcher un peu de lest. Ce fut l'Union française et par la suite la loi-cadre du 23 Juin 1956 qui réalisait une décentralisation administrative de la République française. Mais les événements allaient vite, il fallait dépasser cet état de chose ; la Communauté allait plus loin dans le domaine de la décentralisation puisqu'elle réalisait une décentralisation politique. Le domaine des compétences demeurant au pouvoir central fut baptisé domaine commun. Des organes communs furent créés à cet effet ; mais, en fait, le seul organe ayant le pouvoir de décider était un organe français : le Président de la Communauté.

On peut même soutenir que, par rapport au système établi par la loi-cadre de 1956, la Communauté marquait une certaine régression puisque celle-là en établissant une décentralisation administrative, faisait que les collectivités décentralisées envoyaient des représentants au Parlement. Il y avait un grand nombre de Malgaches et d'Africains qui jouaient un rôle assez important lors des recherches des majorités précaires par les gouvernements de la IV<sup>e</sup> République. Dans la Communauté il n'y avait plus de représentants des Etats membres au Parlement et au Gouvernement de la République française. En contrepartie, ces Etats étaient représentés dans les organismes de la Communauté, qui n'étaient que des organismes consultatifs. Les représentants des Etats membres avaient moins la possibilité d'influer sur les décisions concernant le domaine commun que sous le régime de la loi-

cadre. Leurs avis étaient peut-être écoutés ; les décisions ne leur appartenaient pas.

La Communauté se présentait aussi sous un aspect ambigu et singulièrement complexe. Elle était un mélange de fédéralisme, de confédéralisme et de décentralisation. Elle était une institution bâtarde qui portait en elle-même le germe de sa propre destruction (cf. art 86 Constitution). Le Constituant n'avait pas voulu aller jusqu'à l'Etat fédéral, car la France y aurait été en minorité, ni jusqu'à la Confédération, qui était jugée trop libérale.

La solution de la Communauté marquait cependant un progrès certain sur le régime antérieur : bien que les Etats membres eussent peu d'influence sur les compétences communes, ils avaient toutefois dans leur domaine propre infiniment plus de pouvoirs qu'auparavant soumis à aucun contrôle. Mais ce n'était qu'une solution temporaire dans la mesure où l'on n'avait pas voulu aller jusqu'au bout, jusqu'à l'indépendance ; cependant la Communauté poussait les Etats membres à l'idée d'indépendance. On avait trop donné ou pas assez. La Communauté, pour reprendre la pensée de M. Senghor n'était qu'une étape transitoire, nécessaire cependant, sur le chemin de l'indépendance des Etats-membres.

---

IIème Partie ; STATUT JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ CONVENTIONNELLE ET DES ETATS-MEMBRES.

-:--:--:--

La révision constitutionnelle du 4 juin 1960 marqua la disparition de la Communauté institutionnelle. Pourtant rien dans le texte constitutionnel modifié ne permettait de tirer cette conclusion : la Communauté continuait. Simplement l'indépendance d'un Etat n'était plus un obstacle à son appartenance à la Communauté.

Ce raisonnement était trop simpliste : les leaders africains et malgache savaient que la Communauté telle qu'elle était organisée par le titre XII de la Constitution de 1958 était trop faible pour pouvoir faire face à la nouvelle situation créée par les Etats devenus indépendants. L'indépendance était une rupture trop nette pour que les Etats devenus indépendants puissent consacrer un état de chose datant de l'autonomie ; le cadre constitutionnel était devenu trop rigide.

La Communauté pouvait-elle survivre à l'indépendance ?- Oui, mais à la condition de se réformer complètement, de n'être plus basée sur un texte unilatéral mais sur une série de conventions bilatérales. D'ailleurs la Communauté institutionnelle possédait en elle-même les germes de dépassement ; certains hommes politiques africains l'avaient **perçu**. Nous allons étudier ces germes de dépassement dans un chapitre Ier consacré à l'évolution de la Communauté, puis dans un chapitre IIème l'état de chose actuel : la Communauté conventionnelle et dans un chapitre IIIème les Etats indépendants restés membres de la Communauté.

Chapitre I- L'EVOLUTION DE LA COMMUNAUTE.

L'évolution de la Communauté se fit en deux temps ; une première phase consacrée à la recherche et l'obtention de l'indépendance par les Etats-membres et une deuxième phase consacrée à une révision constitutionnelle permettant de maintenir les Etats indépendants dans la Communauté.

§ 1- LES OUVERTURES VERS L'INDEPENDANCE.(1)

La constitution de 1958, après avoir été examinée par le Comité Consultatif Constitutionnel, prévoyait pratiquement une seule ouverture vers l'indépendance pour les Etats-membres de la Communauté : l'article 86 qui était lui-même en progrès par rapport à l'avant-projet gouvernemental. Mais cette ouverture conduisait à une situation délicate pour l'Etat qui l'utilisait : il cessait de ce fait d'appartenir à la Communauté. Cet alinéa avait été écrit dans le même esprit que celui qui avait présidé au référendum de 1958 ; on y retrouvait l'alternative cruelle : appartenance à la Communauté ou sécession totale avec tous ses inconvénients, notamment d'ordre financier. Cependant si les divers leaders africains et malgache voulaient l'indépendance, ils n'en désiraient pas moins demeurer liés à la France et à la Communauté. Aussi songèrent-ils à utiliser la procédure de l'article 78, non prévue pour cela par le constituant, mais qui aurait amené à un résultat semblable à celle de l'article 86 sans une rupture brutale avec la France.

A)- L'OUVERTURE DE L'ARTICLE 86. (2)

En réalité l'article 86 ne prévoyait l'indépendance que d'une manière secondaire dans son alinéa 2. L'alinéa 1er traitait en effet de la transformation du statut d'un Etat-membre, transformation qui dans l'esprit du Constituant ne tendent pas forcément à l'indépendance.

(1) Voir en ce sens : F. Gonidec "La communauté et les voies de l'indépendance" Penant 1960, p.1 et sq.

(2) "La transformation du statut d'un Etat-membre de la Communauté peut être demandée soit par la République soit par une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé confirmée par référendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord

Le second alinéa semblait surajouté pour calmer les leaders nationalistes et leur entrouvrir une porte de sortie.

Il n'en reste pas moins vrai que l'article 86 prévoyait expressément l'indépendance mais selon une procédure relativement complexe. L'initiative de l'indépendance pouvait provenir de deux côtés. Tout d'abord la France pouvait mettre hors de la Communauté un Etat devenu indésirable. Il est curieux de constater que la France détenait ce pouvoir alors que, logiquement, le fait d'expulser un Etat de la Communauté intéresse la totalité de ses membres puisque sa composition va se trouver changée. Il faut cependant penser que l'initiative ne pouvait venir que de l'Etat-membre qui désirait prendre son indépendance. Dans ce cas l'indépendance ne pouvait aboutir qu'après l'accomplissement de trois actes successifs : une demande formée par l'assemblée législative de l'Etat intéressé, un référendum local confirmant cette demande et un accord approuvé par le Parlement français et l'assemblée législative de l'Etat voulant accéder à l'indépendance. On peut discuter sur le point de savoir à quel moment cet Etat est réellement indépendant : est-ce au moment de l'approbation de l'accord par les Parlements ? Est-ce au moment du référendum ou encore au moment de la demande ? Il faut penser, semble-t-il, que l'indépendance est réellement acquise au moment où le peuple s'est prononcé en sa faveur, après le référendum. L'accord des Parlements ne pourra qu'entériner cette volonté mais ne pourra s'y opposer. L'exemple de la Guinée apporte la preuve de cette affirmation : dès le 29 septembre 1958, les dirigeants guinéens parlaient de l'indépendance comme d'un fait acquis et le Ghana reconnut la Guinée avant que l'Assemblée territoriale de celle-ci ne proclamât l'indépendance. La procédure de l'article 86 ressemble donc à celle de l'article 53 relative aux cession, échange ou adjonction de territoires : elle offre donc toute garantie concernant la volonté de la population. Cependant elle a deux inconvénients majeurs qui lui ont fait préférer l'article 78. L'Alinéa 2 de l'article 86 ajoutait en effet que l'Etat indépendant cessait d'appartenir à la Communauté et les leaders africains et malgache ne voulaient pas d'une cassure brutale et complète ; de plus la procédure de l'article 86 était

( 2 suite) approuvé par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée. Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté".

dangereuse en raison de ses inconvénients politiques car la mise sur pied d'un référendum et la campagne électorale le précédant ne pouvaient que détériorer le climat de confiance en faisant aux place aux extrémistes des deux bords.

B)- L'OUVERTURE DE L'ARTICLE 78, ALINEA 3 (1).

Cette procédure imaginée par le Constituant dans un tout autre esprit, découlait de l'alinéa 3 de l'article 78 qui parlait de " tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres ". Effectivement, si un Etat demande que la Communauté lui transfère toutes les compétences qu'elle détient, il ne peut que devenir indépendant et souverain. Par contre, cessait-il d'appartenir à la Communauté ? Deux positions sont défendables la première qui consiste à dire que la mise en oeuvre de l'article 78 aurait laissé subsister l'organisation établie par le titre XII, que les Etats dévolutaires des compétences se seraient trouvés dans la situation d'Etats disposant de toutes leurs compétences internationales, demeurant englobés dans une union d'aspect confédéral, mais à base constitutionnelle. La deuxième position semblait cependant plus logique : un Etat devenu indépendant à la suite du transfert de toutes les compétences détenues par la Communauté cessait d'appartenir à la Communauté. En effet un Etat ne peut faire partie d'une organisation qui lui est totalement étrangère . Par contre, si un Etat transfère, ne serait-ce qu'une seule compétence, il peut tout en demeurant indépendant faire partie de cette organisation, simplement son indépendance est limitée sur un certain point.

Dans la Communauté, le problème ne s'est pas posé avec tant de vigueur. Quand les Etats de Madagascar, du Sénégal et du Soudan demandèrent le transfert total des compétences en novembre 1959 et en février 1960 déjà on sentait poindre la nécessité d'une révision constitutionnelle et le changement de la nature juridique de la Communauté.

(1) "Des accords particuliers peuvent créer d'autres compétences communes ou régler tout transfert de compétences de la Communauté à l'un de ses membres".

§2- LA REVISION CONSTITUTIONNELLE.

Le 26 novembre 1959 fut présentée au Général de Gaulle Président de la Communauté, une demande d'accession à l'indépendance, par les Etats du Sénégal et du Soudan unis au sein de la Fédération du Mali. Cette demande fut faite sur la base de l'article 78 alinéa 3 de la Constitution afin d'éviter que ces Etats ne sortent de la Communauté ; il était d'ailleurs prévu que le transfert des compétences serait accompagné de la conclusion d'accords de coopération. Le Conseil Exécutif, lors de sa réunion des 11 et 12 décembre 1959 à Saint-Louis du Sénégal, prit connaissance de la demande de transfert et, dans son communiqué final, déclara que l'éventualité d'une révision de la Constitution se posait afin d'adapter les institutions à la nouvelle situation. Le 11 février 1960, le Président de la République malgache présentait une demande semblable. La voie était ainsi tracée, d'autres Etats s'y engagèrent : le Tchad, le Gabon, le Congo, la République centrafricaine, la Mauritanie, en promettant de conclure des accords bilatéraux concomitants aux accords de transfert de compétence. Mais un conflit s'éleva au sein de la Communauté, les Etats de la Côte-d'Ivoire, du Dahomey, de la Haute-Volta et du Niger refusèrent de faire partie d'une Communauté " qui ne serait plus qu'un Commonwealth " (1). En conséquence ils décidèrent de demander le transfert des compétences détenues par la Communauté sans conclure d'accords de coopération parallèles. Dès lors, la Constitution devait être modifiée.

A)- LA PROCEDURE DE LA REVISION.

Un problème de procédure se posa d'abord avec acuité : la modification des dispositions constitutionnelles relatives à la Communauté devait-elle être laissée à la seule République française ?- ou bien devait-on y faire participer les organes de la Communauté ?-

La Constitution avait prévu deux procédures de révision constitutionnelle. Celle de l'article 89 exigeait le vote d'un projet ou d'une proposition de loi en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, vote qui devait être confirmé par un référendum. Le référendum était supprimé si le Président de la République décidait de convoquer le Parlement en congrès et que le projet ou la proposition de loi de

(1) F. Houphouët-Boigny, LE MONDE, 12 août 1960.

révision était voté à la majorité des 3/5. La deuxième procédure, celle de l'article 85 prévoyait la révision des dispositions du titre XII relations ou fonctionnement des institutions communes par une loi votée dans les mêmes termes par le Parlement de la République et le Sénat de la Communauté.

Le Conseil d'Etat consulté, se prononça pour la procédure de l'article 89 en faisant observer que la procédure de l'article 85 " ne s'applique qu'à la révision de celles des dispositions du titre XII qui concernent le fonctionnement des institutions communes " et que le projet de loi de révision " qui a pour objet de faciliter l'approbation d'accords passés avec certains Etats-membres permettant à ceux-ci d'accéder à l'indépendance sans les faire sortir de la Communauté, a pour effet de modifier, en ce qui concerne les Etats, la nature même de la Communauté telle qu'elle résulte tant des alinéas 1 et 2 de l'article 77 que de l'alinéa 2 de l'article 86 " (1).

Le gouvernement français passa outre à cet avis et se prononça pour l'article 85, en se fondant sur l'article 1er de la constitution en vertu duquel la Communauté, instituée entre la République et les peuples des territoires d'Outre-mer par un acte de libre détermination, était fondée sur l'égalité des peuples qui la composent. Seule, en effet, la procédure de l'article 85 permettait d'associer à la révision constitutionnelle les Etats de la Communauté, par le truchement du Sénat de la Communauté, et de se conformer ainsi au principe d'égalité. Juridiquement, la procédure de l'article 85 était inapplicable pour modifier si profondément la nature de la Communauté : les parlementaires français s'en étaient fort bien aperçus car ce problème de procédure fut au centre des débats à l'Assemblée nationale, les 10 et 11 mai 1960, au Sénat, le 17 et 18 mai 1960. Mais pour des raisons plus politiques que juridiques, les parlementaires se rangèrent finalement aux côtés du gouvernement. La procédure de l'article 89 aurait consacré une fois encore, la prédominance de la France, car si on l'avait suivie, on en aurait conclu que les dispositions du titre XII (considéré comme la constitution de la Communauté) autres que celles relatives au fonctionnement des institutions communes, pouvaient être modifiées unilatéralement par les autorités publiques françaises et éventuellement par le corps électoral français statuant par référendum. Ceci sans que les organes

(1) Conseil d'Etat, séance du 26 avril 1960.

constitutionnels des autres Etats et éventuellement leurs corps électoraux puissent être appelés à se prononcer.

## B)- LE TEXTE CONSTITUTIONNEL MODIFIE.

La révision constitutionnelle avait pour objet essentiel de permettre aux Etats africains et malgache de la Communauté de devenir indépendants tout en demeurant au sein de la Communauté. Mais elle avait pour objet aussi de permettre à des Etats indépendants de devenir membres de la Communauté, de fixer une procédure permettant de déterminer la situation de ces Etats au sein de la Communauté et d'instituer une procédure nouvelle de révision du titre XII de la constitution.

Pour ces raisons, les dispositions du projet de révision n'étaient pas groupées mais réparties entre l'article 85 et l'article 86 complétés par des alinéas nouveaux.

L'article 86 a été modifié par adjonction de trois alinéas qui en changèrent totalement le sens (1). Jusqu'au 4 juin 1960, la Communauté ne comprenait qu'un seul Etat indépendant : la France, et douze Etats autonomes. Si un de ces Etats devenait indépendant " il cessait de ce fait d'appartenir à la Communauté ". A partir du 4 juin 1960, la Communauté peut comprendre plusieurs Etats indépendants, elle peut même n'être composée que d'Etats indépendants. L'indépendance entraîne de nombreuses conséquences dont " la faculté d'exercer de façon exclusive toutes les fonctions étatiques " (2). L'alinéa 3 de l'article 86, en même temps qu'il énonçait cette affirmation créait une nouvelle ouverture vers l'indépendance. Auparavant il n'y avait que deux procédures possibles, celle de l'article 78 et celle de l'article 86 alinéas 1er et 2ème. Avec la révision constitutionnelle, apparaît une nouvelle formule, celle de l'indépendance "obtenue par voie d'accords" . C'est donc une manière beaucoup plus simple, il suffit d'un accord ; mais avec qui faudra-t-il le passer et quelle sorte d'accord est-ce ?-

(1) "Un Etat membre de la Communauté peut également, par voie d'accords, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté.

Un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant.

La situation des Etats au sein de la Communauté est déterminée par les accords conclus à cet effet, notamment les accords visés aux alinéas précédents ainsi que, le cas échéant,

139

D'après l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, il semble que ces accords doivent être passés par la France : " tous les accords mentionnés aux articles 86 bis et 86 ter sont, en ce qui concerne la République française, soumis aux conditions d'approbation prévues à l'article 87 ". Ceci peut sembler anormal car, en réalité, c'est la Communauté qui devrait passer ces accords ; mais cela n'est qu'un des aspects du fait que la Communauté c'était la France.

La nature des accords est cependant assez difficile à déterminer. Etant donné qu'on les rattache, en ce qui concerne leur mode de conclusion, à l'article 87 se rapportant aux " accords particuliers ", on peut affirmer qu'ils n'ont pas le caractère d'accords internationaux ou de traité puisque l'article 87 se borne à exiger une approbation. D'ailleurs tous les accords qui ont été conclus entre la France et les divers Etats-membres n'ont jamais fait l'objet de ratification mais d'une simple approbation législative. Il est donc manifeste qu'on n'a jamais voulu donner le caractère international à de tels accords. Ils entrent dans une catégorie particulière, celle des " accords de Communauté " soumise à des règles particulières. C'est ainsi que le Président de la République, comme pour les traités, est garant de leur respect. Il peut également dans les conditions de l'article 11, soumettre au référendum tout projet de loi comportant l'approbation d'un accord de Communauté alors qu'il ne peut le faire qu'à l'occasion d'un traité qui sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

L'alinéa 4 de l'article 86 énonce " qu'un Etat indépendant non membre de la Communauté, peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant ". Cet alinéa nouveau était certainement destiné à faire double emploi avec l'article 88 ou plutôt à le supplanter. En effet, l'article 88 qui traite des accords d'association n'a jamais été utilisé et ne le sera sans doute jamais car l'alinéa 4 de l'article 86 donne la possibilité à des Etats n'ayant jamais fait partie de la Communauté d'y entrer tout en conservant

(suite note 1 page précédente) les accords prévus au deuxième alinéa de l'article 85".

(note 2 page précédente) Cour Permanente d'Arbitrage, Sentence du 4 avril 1928 : Affaire de l'île Palmas.

les prérogatives attachées à la condition d'indépendance. Mais un problème se pose : les négociations préalables à la conclusion des accords visés auront-elles un caractère bilatéral ou multilatéral, seront-elles menées entre l'Etat indépendant et la France ou entre l'Etat indépendant et l'ensemble des Etats membres de la Communauté ?- La question ne s'est pas encore posée, mais il est probable si on se réfère à la pratique antérieure, que ce sera la France qui sera la partie contractante. De plus cet accord aura-t-il le caractère international puisque conclu avec un Etat indépendant n'ayant jamais fait partie de la Communauté ?- En ce qui concerne la France, c'est la procédure de l'article 87 qui s'appliquera, mais en ce qui concerne l'Etat indépendant il faudra s'en remettre à son droit interne. Ici, de toute façon, il semble que nous serons en présence d'un traité international et non plus d'un acte appartenant à la catégorie des " accords de Communauté ".

Après avoir défini ces règles relatives à la composition de la Communauté, la révision constitutionnelle traite de la situation des Etats indépendants par rapport à la République française au sein de la Communauté : l'alinéa 5 de l'article 86 déclare qu'elle est déterminée par les accords conclus à cet effet. C'est-à-dire que la situation de ces Etats n'est plus constitutionnelle, mais conventionnelle, ceci est tout à fait normal car l'on ne conçoit pas que des Etats indépendants puissent être liés au sein d'une organisation inter-étatique autrement que de leur propre volonté, c'est-à-dire en passant des accords.

Que sont ces accords ?- L'alinéa 5 fait allusion expressément aux accords visés aux alinéas précédents ainsi qu'aux accords prévus par l'alinéa 2 de l'article 85. Il faut penser que ces accords seront des accords internationaux pour les Etats autres que la France. Pour la France ils seront toujours de la catégorie des accords de Communauté. Ceci peut sembler curieux mais il ne faut pas oublier que l'intention du Constituant a toujours été d'en faire une catégorie spéciale. La constitution ne s'appliquant plus qu'à la France, seule celle-ci pourra les considérer comme tels. Quant aux autres Etats, si on se réfère à l'article 85 alinéa 2, les dispositions nouvelles pouvant être mises en vigueur dans les conditions requises par la constitution de chaque Etat, on peut croire que ceux-ci les considéreront comme des accords internationaux, les premiers d'ailleurs qu'ils auront

passés. De plus l'article 86 alinéa 5, parlant de ces accords, emploie l'adverbe " notamment ", ce qui signifie que la situation des Etats au sein de la nouvelle Communauté peut être déterminée par n'importe quelle convention, à caractère forcément international.

Enfin la révision constitutionnelle institue une nouvelle procédure de révision du titre XII de la Constitution il peut être révisé par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté. Le premier alinéa de l'article 85 établissait une procédure de révision qui dérogeait à la procédure de droit commun de l'article 89 et qui comportait l'adoption de lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et le Sénat de la Communauté. L'alinéa 2 crée donc une nouvelle dérogation mais dont le champ d'application est beaucoup étendu puisqu'il concerne tout le titre XII et non plus seulement le fonctionnement des institutions communes comme l'indiquait l'alinéa 1er. C'est donc une révision conventionnelle établie à côté d'une révision légale quelle peut en être la raison ?- Celle-ci fut donnée par M. FOYER devant l'Assemblée nationale française le 10 mai 1960 (1) " L'adjonction a été rendue nécessaire par le projet d'accord multilatéral sur les procédures de conciliation et d'arbitrage. Si cet accord n'avait dû entrer en vigueur qu'entre des Etats indépendants, le second article (86 3°) aurait été inutile .... Mais il a été entendu que cet accord serait ouvert à l'adhésion de tous les Etats de la Communauté y compris les Etats autonomes. A partir de l'instant où tous les Etats l'auront approuvé, ce texte se substituera, en fait, au règlement d'arbitrage régi par l'article 84 de la Constitution ... Il a pour tâche nécessaire de rendre constitutionnellement correcte cette situation ". Il s'agissait de conventions conclues entre la France et la Fédération du Mali et Madagascar reconnaissant aux nationaux des Etats de la Communauté certains droits fondamentaux et déterminant un mode de règlement arbitral des différends entre les Etats. Après leur entrée en vigueur, d'autres Etats de la Communauté pourraient y adhérer, qu'ils soient indépendants ou autonomes. Les dispositions résultant des conventions allaient se trouver en contradiction avec celles résultant du titre XII : par exemple la convention sur la conciliation et la cour d'arbitrage pose des règles différentes de celles appliquées en vertu de l'article 84 et

(1) Débats, p. 725.

dela loi organique relatifs à la Cour arbitrale. Aussi, lorsque tous les Etats y seront partie et les auront approuvés, elles vaudront révision du titre XII.

Ainsi, après la révision constitutionnelle du 4 juin 1960, est née une autre Communauté. C'est une organisation qui n'est plus basée sur des textes constitutionnels mais sur un ensemble d'accords multilatéraux liant la France avec des Etats Africains et malgache. On lui a donné plusieurs qualificatifs : Communauté rénovée, Commonwealth à la française..... Le meilleur est sans doute celui de Communauté conventionnelle qui rend bien le double aspect qu'on a voulu lui donner, d'un ensemble d'Etats ayant mis quelque chose en commun sur la base d'accords réciprocques et volontaires.

## Chapitre II- LA COMMUNAUTE CONVENTIONNELLE.

Les Etats du Sénégal et du Soudan unis dans la Fédération du Mali demandèrent, le 26 novembre 1959, le transfert total des compétences détenues jusqu'alors par la Communauté ; en termes plus simples, ils demandaient leur indépendance. Ils furent suivis dans cette attitude peu de temps après par la République malgache le 11 février 1960. Cependant il faut remarquer que ces Etats prévoyaient qu'au moment même où ils négocieraient ces transferts, ils feraient en sorte que des accords de coopération soient discutés de manière simultanée avec la France, accords que régleraient leur participation à la Communauté nouvelle formule.

### § 1- LES ACCORDS DE COOPERATION.

Tout d'abord furent signés à Paris les accords particuliers de transfert de compétence, le 2 avril 1960 avec les Etats du Sénégal et du Soudan, et le 4 avril 1960 avec Madagascar. Ces accords reconnaissaient l'accession de ces Etats " à la souveraineté internationale et à l'indépendance ". Un autre accord spécial à Madagascar déclarait que celle-ci était membre de la Communauté ; en ce qui concernait le Sénégal et le Soudan, il était prévu que des Etats transféreraient leurs compétences à la Fédération du Mali qui deviendrait alors membre de la Communauté.

D'autres accords furent signés, ces mêmes jours, édictant des dispositions transitoires destinées à s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération qui avaient été concurremment paraphés.

Le mouvement vers l'indépendance était lancé dans lequel tous les Etats de la Communauté institutionnelle se précipitèrent. Cependant une certaine catégorie d'Etats, ceux dits du Conseil de l'Entente s'ils demandèrent eux aussi le transfert des compétences et par suite l'indépendance, déclarèrent ne vouloir conclure d'accords de coopération avec la France qu'après cette indépendance, nettement marquée par leur admission à l'ONU. Cette note discordante est, on s'en doute, d'origine politique. Elle tient au fait que M. HOUPHOUËT-BOIGNY, leader de la Côte-d'Ivoire, avait toujours été un partisan acharné de la Communauté institutionnelle, il aurait même été le promoteur d'une Communauté plus intégrée, plus

fédéraliste. Cependant, voyant que son opinion était peu écoutée, et qu'au contraire elle était étouffée, il préféra suivre le mouvement général vers l'indépendance mais en marquant nettement la différence avec les autres Etats, en demandant une indépendance totale sans contre-partie constituée par des accords de coopération avec la France. Après les Etats du Conseil de l'Entente (Côte-d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Niger) le 11 juillet 1960, ce fut le tour du Tchad, de la République centrafricaine, du Congo le 12 juillet, du Gabon le 15 juillet et de la Mauritanie le 19 octobre 1960 à accéder à l'indépendance. La Mauritanie ne signa pas non plus d'accords de coopération concomitants avec les accords de transfert des compétences, il est prévu cependant la signature de tels accords dans un temps proche.

Les accords de transfert des compétences et ceux concernant les dispositions transitoires furent ensuite approuvés par les Assemblées législatives de chacun de ces Etats, pour la France essentiellement le 17 juin, pour les accords avec le Sénégal, le Soudan et Madagascar ; le 28 juillet pour tous les autres Etats.

Les accords de coopération et ceux concernant la participation à la Communauté furent signés un peu plus tard (ayant été paraphés en même temps que les accords de transfert), du 22 juin 1960 pour le Mali et 17 août, pour le Gabon. Ces mêmes accords furent approuvés dans les formes requises pour les accords dits de Communauté du 20 juin 1960 pour le Mali au 22 novembre pour le Gabon. Il est à noter un fait curieux à ce propos, les accords de coopération entre le Tchad et la France, s'ils furent approuvés par la France le 22 novembre ne l'ont jamais été par le Tchad jusqu'à présent.

Une certaine unité se dégage des accords de coopération signés par la France avec les anciens Etats autonomes, on a pu les classer en trois catégories :

I/- la première est celle des accords bilatéraux réglant les conditions de participation des nouveaux Etats indépendants à la Communauté. Ces accords, tous semblables, sauf pour la Fédération du Mali, constataient dans leur préambule que l'Etat en question était devenu indépendant à la suite du transfert des compétences et qu'il désirait coopérer avec la République française au

sein de la Communauté. Dans l'article 1er.; il était précisé l'Etat intéressé était membre de la Communauté à laquelle il participait dans les conditions prévues par les accords de coopération (1). Mais pour la Fédération du Mali, l'article 1er. n'était pas rédigé dans les mêmes termes ; il déclarait en effet, que " La Fédération du Mali adhère à la Communauté ... ", alors que les autres Etats " étaient membres ". Dans le premier cas, c'était un acte positif de la part du Mali ; dans le deuxième cas c'était la constatation d'un état de fait préexistant. La différence n'était pas très grande mais il convient cependant de la souligner. Elle était due au fait que les compétences détenues par la Communauté avaient été transférées aux Etats du Sénégal et du Soudan pris séparément, qu'ensuite ces Etats les avaient retransférées à la Fédération du Mali, laquelle se devait " d'adhérer " à la Communauté puisqu'elle n'existait pas auparavant pour la Communauté. Ces accords bilatéraux, cela était le plus important, déterminaient les conditions d'organisation de la Communauté conventionnelle. C'est ainsi que le Président de la République française est de droit Président de la Communauté, sans que les Etats participent dorénavant à son élection. Ce système est beaucoup plus logique que l'ancien car il était difficilement concevable que le Président de la République française fut élu par un corps électoral composé entre autre de ressortissants d'autres Etats que la France.

La République française et les autres Etats membres devaient participer à des conférences périodiques des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis sous la présidence du Président de la Communauté pour se concerter sur les problèmes essentiels intéressant celle-ci. Ils devaient également participer à des comités de ministres ou d'experts auxquels sont représentés éventuellement les autres Etats. Jusqu'à présent, ces conférences n'ont pas eu lieu, du moins avec la présence de la France. Mais dans l'esprit des signataires, ces conférences devaient remplacer les réunions du Conseil Exécutif et ressembler ainsi à la Conférence des Premiers Ministres du Commonwealth. Ces conférences ne devaient avoir aucun pouvoir de décision. Seule devait être concertée une politique commune. Enfin les accords prévoyaient le remplacement du Sénat par un Sénat inter-parlementaire consultatif composé de délégués des

(1) Voir en ce sens J.O. COMMUNAUTE, n° 8 et 11, 1960.

assemblées législatives des Etats membres. On ne sait pas très bien l'intérêt de la conservation d'un tel organisme peu différent par ailleurs d'avec le Sénat de 1958, qui a prouvé son inefficacité sous le régime du titre XII. De plus, les accords ne précisent quelle sera sa compétence. Il ne semble pas actuellement que l'on envisage la réunion d'un tel organisme. Cependant, la République centrafricaine a désigné en décembre 1960 trois membres pour siéger à ce nouvel organisme.

II/- La seconde catégorie d'accords constituaient les accords bilatéraux de coopération proprement dits, c'est-à-dire ceux destinés à mettre sur pied entre la France et les Etats signataires un domaine conventionnel devant se substituer comme fondement de la Communauté aux règles du titre XII de la Constitution de 1958 et des lois organiques du 19 décembre 1958. Dans tous les accords, ce domaine conventionnel peut être considéré comme identique dans ses grands principes avec cependant quelques variantes selon les Etats et selon les époques où ils furent signés.

On retrouve en effet les mêmes têtes de chapitre dans les six accords : politique étrangère, défense, matières premières et stratégiques, accord en matière économique, financière et monétaire, enseignement supérieur, marine marchande aviation civile .... Il faut remarquer cependant que les accords les plus importants ont été passés les premiers : ce furent ceux passés avec la Fédération du Mali et Madagascar. Pour Madagascar, la liste des accords comprend en plus la Justice et les Postes et les Télécommunications. Tous les Etats ont passé avec la France une convention d'établissement.

Les accords en matière de politique étrangère <sup>portent/</sup> sur les représentations diplomatiques (le titre de <sup>n</sup> aut-Représentant est adopté au lieu celui d'Ambassadeur), sur les consultations réciproques au sujet des problèmes de politique étrangère ainsi que sur la formation technique par la France des Corps diplomatiques et consulaires de chacun des Etats.

Mais les accords les plus importants sont ceux créant la coopération en matière de Défense. Ce sont ceux qui donnèrent lieu aux plus longues négociations et ce sont également ceux où l'on trouve la plus grande variété. Spécialement les accords signés avec le Mali et Madagascar, à cause de leur importance stratégique, sont très détaillés, beaucoup plus que ceux qui furent signés avec les Etats d'Afrique centrale. Il est prévu essentiellement que la France s'engage à prêter aide et assistance

à chacun des Etats pour la formation de son armée nationale et qu'en échange la France conservera certaines bases. Surtout, il a été prévu que les Etats pour la fourniture d'armement ne pourront faire appel qu'à la France soit à titre gratuit, soit à titre onéreux.

Accords très essentiels aussi, ceux qui furent signés en matière économique, financière et monétaire. Ils prévoyaient le maintien de chacun des Etats dans la zone franc en gardant le franc C.F.A. à sa parité. De plus, il était prévu une aide matérielle et culturelle de la France se manifestant par la création d'organismes communs à composition paritaire et par l'assistance technique.

Les autres accords (enseignement supérieur, marine et aviation civiles) adaptaient simplement les anciennes compétences communes à la nouvelle situation d'indépendance.

III/- La troisième catégorie d'accords enfin, comprenait deux accords ouverts à l'adhésion de tous les Etats-membres de la Communauté : l'un appelé " accord multilatéral " sur les droits fondamentaux des nationaux des Etats de la Communauté et l'autre appelé " Convention sur la conciliation et la Cour d'arbitrage " et qui, en réalité, était aussi un accord multilatéral quoique n'en portant pas la dénomination.

LA CONVENTION SUR LA CONCILIATION ET LA COUR D'ARBITRAGE n'a été signée jusqu'à présent que par la France, Madagascar et la Fédération du Mali ; elle était destinée à établir une procédure de règlement des différends entre les Etats de la Communauté devenue indépendants. En cas de litige, tout d'abord une procédure de conciliation est instituée : si elle n'aboutit pas, les parties doivent avoir recours à l'arbitrage d'une cour arbitrale qui a plénitude de juridiction dans les limites de sa compétence. Ses sentences sont obligatoires pour les parties et ne pouvant faire l'objet d'aucun recours. Cette cour est composée d'arbitres désignés par chacun des Etats en litige sous la présidence d'un surarbitre choisi par eux parmi les nationaux d'un Etat-tiers partie à la convention d'arbitrage.

L'accord multilatéral sur les droits fondamentaux des nationaux des Etats de la Communauté définit les libertés publiques dont peuvent jouir les nationaux de ces Etats sur le territoire de tous les autres Etats. Les libertés publiques fondamentales sont proclamées : liberté de pensée, de religion, d'association, syndicale, de résidence... Il y a aussi une disposition curieuse (art. 6 de l'accord) sur la nationalisation de

biens appartenant à un ressortissant d'un autre Etat ; celle-ci ne pourra s'effectuer que sous la condition du paiement d'une juste indemnité préalablement versée ou garantie.

Il existe ainsi actuellement entre la France et des Etats de l'ancienne Communauté institutionnelle une série d'accords créant le domaine commun de la Communauté conventionnelle. Cette Communauté existe-t-elle vraiment ?-

## § 2- NATURE DE LA COMMUNAUTE CONVENTIONNELLE.

On peut considérer qu'actuellement la Communauté se compose de sept Etats : la République française et les six Etats qui ont signé avec elle les accords de "participation à la Communauté". Ce sont : MADAGASCAR, le TCHAD, le GABON, le CONGO, (Brazzaville), la REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, et le SENEGAL. La Fédération du MALI quoique Etat signataire n'en fait plus partie depuis son éclatement le 20 août 1960. A cette époque le Sénégal sortit volontairement de l'ensemble fédéral et décida de rester cependant dans la Communauté rénovée, alors que le Soudan, devenu REPUBLIQUE DU MALI, déclara caducs les accords signés avec la France. Juridiquement les accords avaient été signés par la Fédération du Mali. Lors de son éclatement, les accords devenaient obligatoirement caducs puisqu'elle n'existait plus en tant qu'Etat. Cette thèse était celle du Soudan qui s'est senti délié de toute obligation envers la Communauté depuis cette époque. Théoriquement, le Sénégal, par suite de l'éclatement de la Fédération, ne faisait plus partie lui non plus de la Communauté. Il aurait dû signer de nouveaux accords avec la France pour redevenir membre de la Communauté. En réalité, dans les faits, la volonté toujours marquée des dirigeants français et sénégalais de considérer l'appartenance du Sénégal à la Communauté comme acquise a toujours prévalu. Il n'en demeure pas moins que, juridiquement, le Sénégal n'est pas membre de la Communauté ; il n'est pas exclu cependant que des accords soient passés ultérieurement entre les deux pays.

Le cas des Etats du Conseil de l'Entente (Côte-d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta et Niger) est assez original. Ces Etats déçus par la politique suivie et l'évolution de la Communauté, décidèrent de demander le transfert des compétences détenues par la Communauté sans passer en même temps d'accords de coopération. Ceux-ci ne devaient être passés qu'après l'indépendance bien acquise et marquée par l'admission à l'O.N.U. Après des négociations délicates, ces accords ont

Il s'agit le 24 avril 1961 entre la France d'une part, les Etats de Côte-d'Ivoire, du Dahomey, de Haute-Volta et du Niger d'autre part. Leur contenu non encore paru laisse cependant entrevoir une restriction par rapport aux autres accords spécialement en ce qui concerne la Défense et l'Enseignement supérieur. Un fait est certain : Les Etats de l'Entente ne rentreront pas dans la Communauté qui n'est plus celle qu'ils désiraient. Ils voulaient passer des accords de coopération avec la France semblables à ceux passés entre la France et le Cameroun et consolider des liens d'amitié mais non pas adhérer à la Communauté.

Dernier Etat de la Communauté de 1958 à avoir acquis l'indépendance, la Mauritanie n'est pas non plus Etat-membre de la Communauté conventionnelle, du moins pour le moment, car il est prévu que des accords seront passés dans un temps assez proche, probablement en Août 1961.

La question qui se pose cependant est de savoir à quoi se reconnaît l'appartenance à la Communauté, quel est le critère pour en faire partie ?- Ce critère est très simple

à trouver : il faut chercher si l'Etat en question a passé avec la France un accord particulier sur les conditions de participation à la Communauté ; spécialement l'article 1er d'un tel accord où il est précisé que tel Etat est membre de la Communauté. Seuls les six Etats suivants : CONGO, REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, GABON, MADAGASCAR, SENEGAL et TCHAD ont reconnu cette appartenance dans de tels accords (1)

Les organes de la Communauté conventionnelle sont réduits. Dans les accords de participation à la Communauté il est prévu la survie de trois organes de l'ancienne Communauté : le Président, le Conseil Exécutif et le Sénat.

Les modalités d'élection du Président ne pouvoient subsister comme dans l'ancien état de choses ; la seule solution consistait à faire admettre par les Etats de la Communauté que le Président de la République française est de droit Président de la Communauté. Cela fut admis sans difficulté aucune d'autant plus que, dans le nouveau système, le Président ne dispose plus d'aucun pouvoir, les accords de coopération étant muets à cet égard. La seule allusion à son rôle peut être trouvée dans la Convention sur la conciliation et la cour d'arbitrage du 22 juin 1960 où il est prévu qu'il peut être appelé, par les parties en litige, à choisir le surarbitre. Son rôle n'est plus qu'honorifique, il est le symbole

(1) Pour les accords, consulter le J.C. COMMUNAUTE n°8, p. 71 et 84, le n°11, p.151, 156, 162 et 171.

de la Communauté, son représentant, "la tête de la Communauté" pour parodier la formule applicable à la Reine dans le Commonwealth. Par-dessus les institutions, il demeure le trait d'union entre la France et les anciens États-membres.

Le Conseil Exécutif n'existe plus par le nom, il a été remplacé par une Conférence périodique des Chefs d'États et de Gouvernement réunie sous la présidence du Président de la Communauté n'ayant pratiquement aucun pouvoir de décision et dont les attributions sont très vagues puisqu'elles consistent à "se concerter sur les problèmes essentiels intéressant celle-ci". Aucune réunion de cette conférence ne s'est encore produite, ni n'a été prévue ; il est vraisemblable que les contacts entre la France et les États de la Communauté ne se produiront dorénavant que d'une manière bilatérale et non multilatérale. Cependant, il faut noter la réunion des Chefs d'État africains de langue française à cinq reprises en quatre mois, réunions qui tendent à créer une Communauté non plus franco-africaine mais africaine seulement sans la France.

La création d'un Sénat inter-parlementaire est inutile à notre sens. En effet le Sénat de 1958 a mal fonctionné, il ne s'était réuni que deux fois en juillet 1959 et en mai-juin 1960. Sa première session était de pure forme ; sa deuxième n'eut lieu que pour réviser la Constitution : hâter la fin de la Communauté dont il dépendait. La création d'un Sénat inter-parlementaire, ressemblant donc par sa composition à l'ancien, consultatif, et ressemblant donc par ses pouvoirs au précédent, semble inutile car il va vers le même échec. Les États de la Communauté paraissent l'avoir compris car seul un État, la République centrafricaine, a désigné ses délégués. Toutefois les réunions des Comités spécialisés (Éducation nationale, Finances) se poursuivent, instituant ainsi une forme de Communauté technique et non plus politique.

Ainsi les institutions de la Communauté de 1958 n'existent plus : trois seulement ont été remplacées, deux ont été purement et simplement été supprimées à savoir, la citoyenneté commune et la Cour arbitrale. Seule, cette dernière en réalité pouvait subsister car elle était le seul organe adaptable à la Communauté conventionnelle. En fait, elle n'a pas été supprimée, mais ne s'étant jamais réunie, il est peu probable qu'elle le fasse un jour. D'autant plus

que la Convention sur la Cour d'Arbitrage du 22 juin 1960 tend à lui supplanter un nouvel organe dont le caractère international est plus nettement marqué.

La nature de la Communauté conventionnelle est donc radicalement différente de celle de la Communauté institutionnelle. Nous avons montré que celle-ci, en réalité, n'était qu'un des aspects de la République française et que ce fut une des causes de son évolution. La nouvelle Communauté composée d'Etats indépendants n'est naturellement plus la France puisqu'elle est une association d'Etats souverains. Elle n'est **pour**tant pas un " COMMONWEALTH A LA FRANCAISE " selon l'expression de M. SENGHOR, cet ensemble d'Etats étant fondé sur une absence totale de règles écrites, d'obligations juridiques et sur le refus d'institutionnaliser. La tradition française se refuse à cet empirisme.

La Communauté conventionnelle n'est pas non plus un Etat fédéral car elle ne repose pas sur un texte constitutionnel et n'a pratiquement aucune des caractéristiques propres à ce genre d'Etats.

La Communauté serait donc alors une Confédération. Effectivement, c'est de ce genre d'Etat composé qu'elle se rapproche le plus. Elle repose sur une base conventionnelle. Sans doute ce n'est pas un pacte confédéral unique, mais l'esprit en est semblable. On retrouve dans la Communauté comme dans la Confédération une organisation rudimentaire : la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement est sans pouvoirs et sans organisation régulière ; le Sénat interparlementaire également ; le Président n'est qu'un symbole. Dans la Communauté comme dans la Confédération, les Etats-membres sont tenus à certaines obligations, spécialement celle du règlement pacifique de leurs différends par la Convention sur la Conciliation et <sup>la cour</sup> d'arbitrage. Les accords signés par les Etats-membres prennent maintenant le caractère d'accords internationaux puisque signés par des Etats souverains possédant toutes leurs compétences internationales. La Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements peut être prise pour une Diète car chaque Etat y aura une voix et chaque délégué sera lié par les instructions impératives de son gouvernement. Dans la Communauté conventionnelle, comme dans la Confédération, existent plusieurs nationalités ; également les compétences essentielles restent détenues par les Etats, la Communauté ne pouvant s'occuper que des questions déclarées d'intérêt commun par les accords de coopération.

Enfin la dernière ressemblance de la Communauté

avec la Confédération, concerne l'exécution des décisions prises en commun. Le principe essentiel est bien dans les deux cas celui de la médiation, l'action de la Communauté sera une action indirecte que les Etats-membres mettront en oeuvre par l'intermédiaire de leur propre gouvernement et de leurs propres agents.

La Communauté conventionnelle se rapproche ainsi de la Confédération ; on est revenu à l'idée confédérale si violemment repoussée par le Général de Gaulle lors des débats du Comité Consultatif Constitutionnel en juillet et août 1958 et si ardemment défendue par MM. SENGHOR et TSIRANANA. Une fois de plus, les faits ont devancé les intentions, l'évolution politique a été plus forte que le lourd cadre constitutionnel de 1958. La tradition française aime les règles écrites, est-il si sûr maintenant que ce soit le meilleur moyen de régler le problème colonial ?- Ne vaudrait-il pas mieux aller plus vite que les faits, fabriquer des institutions plus souples et ainsi essayer de garder des liens " basés sur la compréhension et l'amitié " avec les nouveaux Etats indépendants malgaches et africains mais " d'expression française " ?-

Au sein de la Communauté institutionnelle, les Etats membres jouissaient d'une autonomie politique, sous réserve des compétences attribuées aux institutions communes. Cette autonomie se marquait surtout par le droit primordial de se donner une Constitution. Les Etats-membres étaient libres d'adopter les institutions qui leur paraissaient le mieux adaptées aux nécessités locales. Mais toutes les Constitutions étaient fortement inspirées de la Constitution française du 4 octobre 1958.

Cette situation allait-elle changer avec l'accession des Etats à l'indépendance ?- La question était de savoir si les six Etats africains et malgache ayant passé avec la France un accord de participation à la Communauté (1) allaient modifier leur régime politique et dans quel sens ?- La réponse à cette question est aisée ; toutes les Constitutions ont été renouvelées entièrement (2), sauf celle de la République malgache qui n'a été modifiée que sur certains points. Mais trois Etats seulement (Congo, République centrafricaine et Gabon) adoptaient un régime politique radicalement différent du précédent : le régime présidentiel. Les trois autres Etats demeuraient fidèles au régime parlementaire du type de celui créé en France par la Constitution de 1958.

Une certaine unité se dégage de l'étude des diverses Constitutions, unité qui porte essentiellement sur deux points.

L'influence du régime institué par la Constitution française de 1958 se fait encore sentir ; les Etats indépendants héritent de tout un passé dont il est difficile de faire abstraction. Il ne faut pas oublier que les élites actuellement au pouvoir ont été formées selon la manière française et ont eu naturellement tendance à transposer en Afrique et à Madagascar les institutions françaises. Certaines données, comme le domaine restreint

(1) Sénégal, Tchad, République centrafricaine, Congo, Gabon et Madagascar.

(2) Sénégal : 26 août 1960 - Madagascar : 28 juin 1960 - Congo : 12 avril 1961 - Tchad : 28 novembre 1960 - Centrafrique : 12 décembre 1960 - Gabon : 21 février 1961.

réservé à la loi ou encore la présence d'un exécutif extrêmement fort qui se retrouvent par delà la diversité des Constitutions sont directement inspirées du régime de la Vème République.

L'unité se retrouve aussi dans la manière dont les nouveaux États indépendants ont réglé le problème des libertés publiques. Ils ont tous énuméré ces libertés dans le texte même de la Constitution, soit en en faisant un titre (Sénégal, Gabon), soit en les énumérant dans un article (Tchad).

La raison de la constitutionnalisation des libertés publiques réside dans le fait que les constituant ont voulu leur conférer plus de prestige et que leur sanction sera la même que toute violation de la Constitution elle-même. L'existence d'une Cour suprême dans tous les États (sauf en République centrafricaine) est elle aussi garante du respect des libertés publiques ainsi que de l'affirmation de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'existence d'une juridiction administrative compétente pour examiner les recours pour excès de pouvoir.

Cependant, malgré l'unité, due essentiellement à l'influence française, les États indépendants de la Communauté offrent des dissemblances qui conduisent à les étudier selon le type de régime qu'ils ont adopté. Exploitant l'ambivalence des institutions de 1958, certains États instituèrent un véritable régime présidentiel, tandis que d'autres établissaient un régime parlementaire rationalisé.

### Section I- LES REGIMES PRESIDENTIELS.

Le système présidentiel est nouveau venu en Afrique noire. La Côte-d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta et le Niger, unis au sein du Conseil de l'Entente, adoptèrent les premiers un régime de ce type. Ils furent suivis en cela par certains États dont trois allaient faire partie de la Communauté conventionnelle : les Républiques du Congo, centrafricaine et du Gabon. L'étude de leurs institutions peut être effectuée autour du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et des rapports entre eux.

§ 1- LE POUVOIR EXECUTIF.

Les modes de désignation du pouvoir exécutif sont variables, mais une certaine unité se dégage de ses attributions.

A)- DESIGNATION.

Le Président de la République est élu pour cinq ans en République centrafricaine et pour sept ans au Gabon et au Congo. Cette différence dans la durée des pouvoirs se retrouve dans le mode d'élection. Si au Gabon et au Congo le Président de la République est élu au suffrage universel direct par l'ensemble du corps électoral, en République centrafricaine il est élu par un collège électoral au suffrage indirect.

Le Président de la République nomme les Ministres et détermine leurs attributions. Il peut mettre également fin à leurs fonctions car ils sont responsables devant lui "le gouvernement n'est pas une institution politique à proprement parler, c'est plus exactement un brain-trust ou une administration au service du Président de la République qui détermine et conduit la politique de la nation sous sa seule autorité" (1).

Dans certains Etats (Gabon), le Président de la République est assisté de "VICE-PRESIDENTS DU GOUVERNEMENT" nommés par lui et qui peuvent exercer en son nom les pouvoirs qu'il leur délègue. Ils peuvent également assurer l'intérim du Président de la République en cas d'empêchement et le remplacer en cas de vacance définitive jusqu'aux prochaines élections.

B)- ATTRIBUTIONS.

Le Président de la République détient la totalité du pouvoir exécutif d'une manière exclusive. Il exerce son pouvoir sans aucune contrainte ni contrôle ; ses décisions ne sont valables cependant qu'avec le contre-seing des ministres intéressés (art. 13 de la Constitution du Gabon, art. 14 de la Constitution centrafricaine) sauf pour certains actes tels que la nomination des membres

(1) Déclaration de M. Philippe YACE - Bulletin de l'Afrique noire, n° 163, p. 3283.

du gouvernement et la cessation de leurs fonctions, la saisine du Conseil Constitutionnel, la mise en jeu des pouvoirs exceptionnels....

Le Chef de l'Etat détient non seulement les pouvoirs normaux réservés au Président de la République (gardien de la Constitution, promulgation des lois) mais encore les pouvoirs normaux réservés à un chef de gouvernement (nomination des ministres, pouvoir réglementaire). En plus de ces pouvoirs, il détient des pouvoirs spéciaux tel celui de soumettre au referendum toute question qui lui paraît exiger la consultation directe du peuple. Le Président de la République possède enfin des pouvoirs exceptionnels (art. 19 de la Constitution du Gabon, art. 13 de la Constitution centrafricaine). Ces pouvoirs ne peuvent être utilisés qu'à l'occasion de circonstances exceptionnelles : il faut que les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux soient menacés d'une manière grave et imminente (cf. art. 16 de la Constitution française). Si ces circonstances se produisent, le Chef de l'Etat peut prendre les mesures exigées. Ces pouvoirs sont ainsi totalement identiques à ceux prévus à l'art. 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 : le même pouvoir absolu est confié au Chef de l'Etat sans contrôle d'aucune sorte, spécialement le pouvoir de légiférer au moyen de "décisions présidentielles", pendant une durée indéterminée.

Les ministres ne sont plus que des exécutants dépendant étroitement de la volonté du Président de la République. Les Constitutions ont cependant prévu certains cas où le Conseil des Ministres doit obligatoirement délibérer : décisions de politique générale, projets et propositions de lois, accords avec les puissances étrangères, ordonnances et décrets réglementaires ... Il est toutefois prévu que certains pouvoirs puissent être délégués aux ministres par le Président de la République à l'exception des pouvoirs réservés au Président en tant que Chef d'Etat. Mais ceci n'est qu'un faible palliatif aux pouvoirs concentrés du Président qui concentre entre ses mains non seulement la totalité du pouvoir exécutif mais aussi une partie du pouvoir législatif. Ces pouvoirs sont d'autant plus considérables qu'ils ne peuvent être contrôlés par le Parlement.

§ 2- LE POUVOIR LEGISLATIF.

Le pouvoir législatif dans les Etats dont le régime est présidentiel est uniformément monocaméral. Cette structure du Parlement était la même sous le régime de l'autonomie interne pourtant le bicaméralisme aurait pu être un système tout à fait compatible avec l'organisation sociale africaine. En Afrique, plus qu'ailleurs peut-être, le bicaméralisme avait sa place. Il est de tradition dans l'évolution constitutionnelle, que la deuxième chambre ou Chambre Haute représente la partie la plus conservatrice de la nation : les notables. Or en Afrique les notables que sont les Chefs existent toujours et sont parfois dotés de pouvoirs considérables. Il eût été normal que les chefferies aient une représentation distincte comme la question s'était posée en 1950 en Gold-Coast (1). Cependant en Afrique noire d'expression française la question ne s'est même pas posée.

A)- DESIGNATION et FONCTIONNEMENT  
du PARLEMENT.

L'Assemblée législative unique est depuis l'indépendance appelée Assemblée nationale. Elle est élue pour une durée de cinq ans au suffrage universel direct et secret. Le nombre des députés, les conditions d'éligibilité le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les modalités du scrutin différent selon les Etats sont fixés par des lois organiques. Cependant une certaine unité se retrouve parce que dans l'ensemble, le système français a servi d'exemple : il est facile de constater une transposition des réformes françaises de 1958 concernant le statut du parlementaire en fonction.

C'est ainsi que les trois Assemblées nationales du Gabon, du Congo et de la République centrafricaine ont subi comme le Parlement français le contre-coup de la Constitution de 1958 : leur liberté en ce qui concerne leur fonctionnement est très réduite ; les Constitutions ont sérieusement les pouvoirs d'auto-organisation des Assemblées. Toutes sont soumises au système des sessions : il y a deux sessions ordinaires par an, une consacrée au budget en Oc-

(1) P.F.GCNIDEC Vers la création de dominions noirs, la Gold-Coast, R.J.P.U.F., 1954, p. 61 et 62.

tobre, l'autre au mois d'avril. Chacune de ces sessions ne peut durer plus de deux mois, mais la tenue de sessions extraordinaires est possible sur demande du Président de la République ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale (1). La durée des sessions extraordinaires est brève : quinze jours au maximum si l'ordre du jour n'est pas épuisé. L'Assemblée peut toutefois se réunir de plein droit dans certains cas bien déterminés : lorsque l'état d'urgence ou de siège est décrété et lorsque le Président de la République décide d'utiliser ses pouvoirs exceptionnels. C'est une obligation pour l'Assemblée de se réunir, obligation qui lui incombe en raison du danger que peut entraîner la confusion des pouvoirs.

L'Assemblée retrouve son droit de disposer d'elle-même dans le cadre des sessions : elle élit son bureau dont la durée de fonctions est uniformément fixée à la durée de sa législature ; elle fixe son règlement en principe en toute liberté, mais au Gabon (article 36) cette liberté est restreinte : le règlement ne peut entrer en vigueur qu'après avoir été reconnu conforme à la Constitution par la Cour Suprême. Les séances des Assemblées sont publiques mais elle peuvent délibérer à huis-clos ou en comité secret si elles en décident ainsi ou sur la demande du Président de la République. Le nombre des commissions parlementaires n'est pas limité comme en France.

Enfin comme en France, le vote des parlementaires est personnel ; le mandat impératif est nul. La délégation de vote est cependant possible dans certaines conditions : en cas de maladie, pour l'exécution d'une mission confiée au parlementaire par le gouvernement ou l'Assemblée ou pour remplir ses obligations militaires.

Au Congo, au Gabon et en République centrafricaine, une certaine entrave pèse sur l'Assemblée en ce qui concerne son organisation ; cette entrave n'est cependant que peu de choses si on la compare à celle qui pèse sur ses attributions.

(1) En République centrafricaine, il faut même les 2/3 des députés.

B)- A T T R I B U T I O N S du P A R L E M E N T.

L'attribution essentielle du Parlement est de voter la loi. mais, comme en France, les constituants du Gabon, du Congo et de la République centrafricaine ont eu pour principal but de restreindre au maximum les compétences du Parlement en la matière. Le même procédé a été employé : une liste limitative des matières dans lesquelles le Parlement est compétent pour statuer a été établie (1). Tout ce qui n'est pas du domaine de la loi a un caractère réglementaire (2) : la règle est le pouvoir réglementaire, la loi l'exception. La sanction en est l'irrecevabilité des propositions de loi qui violeraient les dispositions de la Constitution.

Le domaine réservé à la loi est réduit ; les mêmes matières sont énumérées dans les trois constitutions. L'article 34 de la Constitution française a été repris (3) : la même distinction entre les matières pour lesquelles la "loi fixe les règles" et celles pour lesquelles elle "détermine les principes fondamentaux" a été posée. Énumérer les matières du domaine de la loi serait fastidieux ; il suffit de savoir que ce sont les mêmes matières que celles prévues par la Constitution française, exception faite de certaines matières propres à l'Afrique telles que la constatation des coutumes ou le statut des chefferies traditionnelles.

La fonction législative de l'Assemblée est encore réduite par la procédure d'élaboration des lois marquée par la volonté de limiter les compétences de l'Assemblée. Ainsi les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des recettes soit une augmentation des dépenses (4). De plus, certaines constitutions (Gabon) disposent que l'ordre du jour de l'Assemblée comporte par priorité la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi qu'il a

(2) Article 41 constitution du GABON, J.C.GABON 25 février 1961.

(1) Le principe du domaine réglementaire par nature n'apparaît pas compatible avec la séparation des pouvoirs rigides que postule le régime présidentiel.

(3) Cf. article 37 Constitution gabonaise.

(4) Article 24 de la Constitution centrafricaine.

acceptées. C'est un moyen efficace de diminuer les pouvoirs du Parlement.

La dernière limitation rencontrée est que l'urgence pour le vote de la loi peut être demandée par le Gouvernement ou par les députés ; alors qu'elle est de droit lorsque le gouvernement la demande. L'Assemblée doit se prononcer lorsqu'elle est demandée par un député. Enfin les trois Constitutions ont prévu que le Parlement puisse déléguer ses propres attributions au Président de la République dans certains cas et pendant un délai déterminé. Le Chef de l'Etat légifèrera par "ordonnances" pendant cette période.

Ainsi, en ce qui concerne le vote de la loi, les pouvoirs des assemblées sont considérablement restreints au profit de l'exécutif ; en ce qui concerne le pouvoir financier, des limitations calquées sur l'article 47 de la Constitution française ont été également apportées à son exercice. Un délai assez bref est imposé au Parlement pour voter le budget. Ce délai varie selon les Etats ; en général, il est égal à la durée de la deuxième session ordinaire dite budgétaire. Si le projet de loi de finances n'est pas voté en équilibre à la fin de la session, le Président de la République doit l'établir au moyen d'ordonnances mais d'une manière provisoire en prenant pour base le budget de l'année précédente. Il demande la convocation en session extraordinaire de l'Assemblée. Si elle n'arrive pas à établir le budget en équilibre, le Président de la République l'établit définitivement par voie d'ordonnances. Dans la pratique parlementaire ce système est certes efficace pour que le budget soit voté avant le début de l'année budgétaire ; c'est cependant une consécration de la substitution de l'Exécutif au Législatif. Substitution d'autant plus grave que l'Assemblée dispose de peu de moyens pour contrôler l'action gouvernementale.

### § 3- LES RAPPORTS ENTRE L'EXECUTIF ET LE LEGISLATIF.

Ils sont extrêmement réduits ; les deux pouvoirs étant presque totalement séparés. Les membres du gouvernement ne sont responsables que devant le Président de la République (art. 12 Constitution centrafricaine , art. 21 Constitution gabonaise). Les ministres ne participent pas aux travaux de l'Assemblée nationale, ils doivent demeurer étrangers à ses activités. Le Président de la République

peut communiquer avec le Parlement soit directement, soit par des messages qu'il fait lire par le Président de l'Assemblée nationale mais qui ne doivent donner lieu à aucun débat. Cependant, sur ce point, il faut constater, qu'en République centrafricaine, le message du Président de la République peut donner lieu à un débat quand il le demande (1). Un des points où existent des rapports entre les deux pouvoirs se situe dans la possibilité pour les Commissions de l'Assemblée nationale d'entendre les ministres. Mais leur responsabilité ne peut en aucun cas être engagée. En réalité le Parlement ne peut que contrôler le gouvernement en usant des procédés classiques tels que la question écrite, la question orale sans débats ou encore la commission d'enquête. Mais contrôle ne signifie pas moyen d'action. En revanche, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée (2) en cas de nécessité après consultation de son bureau et de la Cour Suprême (Centrafrique), après consultation du Conseil des Ministres et du Président de l'Assemblée nationale (Gabon). C'est un pouvoir exorbitant qui est ainsi confié au Président de la République seul juge de l'état de nécessité.

Théoriquement, dans un régime présidentiel, existe une séparation des pouvoirs très poussée : le Parlement ne peut forcer le Président à démissionner, le Président ne peut dissoudre le Parlement. Dans les régimes présidentiels du Gabon, du Congo et de la République centrafricaine une prééminence est ainsi attribuée à l'Exécutif, sans contre-partie au profit du Parlement (3).

Ce sont bien des régimes présidentiels mais renforcés au profit de l'Exécutif par le pouvoir exorbitant que détient le Président de la République de dissoudre l'Assemblée quand il le juge nécessaire. La seule responsabilité encourue par le Président de la République sera mise en jeu par ceux qui l'ont élu, c'est-à-dire par le peuple et seulement tous les cinq ou sept ans.

(1) Article 19 Constitution centrafricaine - Art. 17 Gabon.

(2) Cf. Art. 31 République centrafricaine - Art. 17 Gabon.

(3) La dissolution du Parlement par l'Exécutif est considérée en général comme la contre-partie de la responsabilité dudit Exécutif devant le Parlement. Elle caractérise l'équilibre des pouvoirs dans un régime parlementaire.

Ce type de régime est considéré par certains auteurs comme peu viable à cause des conflits possibles entre les deux pouvoirs (législatif et exécutif) qu'il recèle ainsi que de l'absence de moyens juridiques de solution. Les constituants africains ne se sont pas arrêtés à de tels arguments : "les exemples de réussite de grands Etats, disaient-ils, comme les Etat-Unis, l'U.R.S.S. ou d'Etats plus modestes comme la Tunisie, montrent qu'ils ne laissent à la tradition parlementaire qu'une place relativement insignifiante" (1). Par ailleurs, un autre argument était avancé, celui de la conciliation entre le respect des principes démocratiques et l'existence nécessaire d'un gouvernement fort et stable qui n'est possible dans les meilleures conditions qu'avec une Constitution présidentielle.

Malgré ces arguments, il n'en n'est pas moins regrettable que le système présidentiel n'ait pas été adopté dans son intégralité. Confier au Président de la République le pouvoir de dissoudre l'Assemblée peut sembler inutile et dangereux quand on sait que de toute façon l'Exécutif prédomine sur le Législatif sur de nombreux points. Quand on connaît surtout le contexte politique africain dans lequel ces régimes évoluent, quand on sait que dans tous ces Etats le régime du Parti unique empêche tout conflit entre le Parlement et le Gouvernement, on se demande si l'institution d'un régime présidentiel était vraiment nécessaire.

Les régimes présidentiels africains ont ainsi emprunté au système parlementaire toutes les techniques de limitation du Parlement sans cependant en transposer l'élément essentiel, l'aspect positif, c'est-à-dire la responsabilité du Gouvernement. Dans les régimes parlementaires de la Communauté, les gouvernements, quoique responsables, disposent de moyens d'action exorbitants.

## Section II- LES REGIMES PARLEMENTAIRES.

La tradition parlementaire française a laissé une profonde empreinte dans les Etats qui ont subi l'influence française. Même si la tendance actuelle en Afrique noire est au présidentielisme, le Sénégal, le Tchad et Madagascar sont restés fidèles au parlementarisme, mais à des degrés divers. Au Sénégal, c'est un parlementarisme direc-

(1) Bulletin de l'Afrique Noire, 2 novembre 1960, p. 3283.

tement issu de la IIIème. et de la IVème. République qui a été adopté par la Constitution du 26 août, mais c'est un parlementarisme rationalisé par l'adjonction de certaines dispositions tirées de la Constitution de la Vème République et par le jeu des forces politiques.

Au Tchad, le parlementarisme est encore plus rationalisé qu'au Sénégal : l'Exécutif est monocéphale et la mise en jeu de la responsabilité est assez délicate.

Mais c'est à Madagascar que l'on rencontre un système vraiment original. La responsabilité du Président de la République peut être mise en jeu selon un processus extrêmement compliqué demandant au moins une dissolution de l'Assemblée nationale. En réalité, le régime malgache se situerait à la jonction du régime présidentiel et du régime parlementaire, tout en étant plus proche de ce dernier.

#### § 1- LE POUVOIR LEGISLATIF.

Les Assemblées du Sénégal et du Tchad présentent toutes les caractéristiques des Assemblées parlementaires précisées par les influences issues de la réforme constitutionnelle française de 1958. Les principes de la Vème République tendant à limiter au maximum les pouvoirs du Législatif ont été repris. C'est ainsi qu'au Sénégal et au Tchad existent le système des deux sessions annuelles un domaine législatif résiduel avec comme corollaire un pouvoir réglementaire par nature, une procédure d'élaboration des lois favorable à l'Exécutif et un pouvoir financier strictement limité dans le temps.

Cependant Madagascar présente une originalité par rapport au Sénégal et au Tchad en ce sens que son pouvoir législatif est exercé par deux Assemblées. Le bicaméralisme malgache peut s'expliquer par plusieurs raisons mais la principale semble être la structure provinciale de Madagascar qui se prête parfaitement à une représentation distincte au moyen d'un Sénat. Un "conseil des collectivités" est indispensable dans un pays où les Provinces ont une vie propre et où les communes urbaines et rurales se multiplient.

A)- DESIGNATION et COMPOSITION DU PAR-  
LEMENT MALGACHE.

L'Assemblée nationale malgache est élue pour cinq ans au suffrage universel direct à raison d'un député pour 50.000 habitants (1). Le scrutin utilisé est le scrutin de liste majoritaire sans apparentement, ni panachage, ni vote préférentiel. Il est à noter qu'à Madagascar tout citoyen de la Communauté peut être élu et donc peut être électeur.

Le Sénat malgache est recruté selon un système original. Il est composé de 54 membres et seulement les 2/3 d'entre eux, soit 36 sénateurs, sont élus à raison de six par Province. Ceux-ci sont élus au scrutin universel indirect par un collège électoral comprenant des membres des Conseils généraux de Province et des membres des Conseils municipaux et ruraux. Le tiers restant soit dix-huit sénateurs, n'est pas élu, mais désigné par le gouvernement. Douze sénateurs sont désignés par le gouvernement sur la présentation des groupements les plus représentatifs à raison de quatre sénateurs représentant les forces économiques, quatre les forces sociales et quatre les forces culturelles. Les six derniers sénateurs sont désignés par le gouvernement en raison de leurs compétences particulières, mais deux de ceux-ci doivent être spécialistes des questions économiques.

La durée de mandat de Sénateur est de six ans, le Sénat étant renouvelable par moitié tous les trois ans.

C'est un système original qui ne semble pas être anti-démocratique. Le Sénat malgache apparaît comme une combinaison du Sénat et du Conseil Economique français. Certaines personnalités marquantes pourraient n'avoir ni le goût, ni le loisir de mener une campagne électorale, ni de se prêter aux compromissions toujours à craindre en de telles circonstances. Un défaut apparaît cependant, défaut plus marqué qu'en France : la prépondérance des éléments ruraux dans le collège électoral. Leur pourcentage atteint 92 % alors qu'en France il n'est que de 53 % (2).

(1) Loi organique 9 juin 1959, J.O. MALGACHE 14 juin 1959.

(2) B.MOUNIER, Le Parlement de la République malgache,  
R.J.P.O.M. 1960, p.489.

B)- F O N C T I O N N E M E N T D U P A R L E M E N T.

Le fonctionnement du Parlement malgache offre peu d'originalité par rapport aux Assemblées des autres Etats, mises à part les différences dues à la présence des deux Assemblées. C'est ainsi que chacune des deux Assemblées élit chaque année son propre bureau, mais le bureau est plus important en nombre par rapport à celui de l'Assemblée nationale. Chacune des Assemblées établit son règlement propre qui doit être conforme cependant aux règles fixées par la loi organique du 9 juin 1959.

C)- A T T R I B U T I O N S D U P A R L E M E N T.

L'attribution essentielle du Parlement malgache est de voter la loi, mais ce pouvoir est limité par une énumération limitative des matières où le législateur est habilité à intervenir. A la différence du système français, il n'est pas possible d'étendre le domaine législatif au moyen de lois organiques. Cependant à Madagascar, en sus des limitations déjà rencontrées, l'existence de deux Assemblées entraîne d'autres limitations du pouvoir législatif, spécialement celui du Sénat. Tout projet ou proposition de loi est examiné d'abord par l'Assemblée nationale devant laquelle il a été déposé puis est transmis ensuite à l'autre Assemblée. La discussion a lieu successivement jusqu'à l'adoption d'un texte identique. Mais le Sénat doit examiner dans les quinze jours de leur transmission, les projets et propositions votés par l'Assemblée nationale. Sinon il est censé avoir émis un avis favorable au texte dont il a été saisi. Ce système n'existe pas en France où aucun délai n'est imposé si ce n'est un nombre limité de lectures. D'autre part, lorsqu'un projet ou une proposition de loi est retransmis à l'Assemblée nationale après avoir fait l'objet de deux lectures au Sénat, le pouvoir exécutif intervient car il peut mettre un terme à la discussion en demandant à l'Assemblée nationale, avant qu'elle n'en commence la nouvelle lecture, de statuer définitivement. Le gouvernement a ainsi la possibilité, en s'appuyant sur le Sénat, de différer, aussi longtemps qu'il le désire, l'adoption de textes votés par l'Assemblée nationale, mais rejetés partiellement ou totalement par le Sénat. C'est aussi l'intervention du gouvernement qui rompra l'équilibre entre les deux Assemblées au profit de l'Assemblée nationale. La procédure en vigueur à Madagascar présente peu

de garanties d'accord mutuel et de bonne entente entre les deux Assemblées. C'est cependant une procédure expéditive dont l'inconvénient essentiel se situe dans l'intervention gouvernementale.

La procédure financière est aussi marquée par le souci de limiter les pouvoirs de gouvernement. L'Assemblée nationale dispose de vingt-cinq jours seulement pour se prononcer en première lecture sur le projet de loi de finances sinon le projet est transmis au Sénat. Celui-ci dispose de douze jours en première lecture. Chaque Assemblée bénéficie d'un délai de trois jours pour les lectures suivantes. S'il n'a pas été définitivement statué au bout de cinquante jours, le projet peut être mis en vigueur par ordonnance.

Ainsi à Madagascar, comme au Sénégal et au Tchad, les attributions du pouvoir législatif sont sérieusement limitées au profit du pouvoir exécutif.

## § 2- LE POUVOIR EXECUTIF.

Dans les régimes parlementaires des Etats de la Communauté, l'Exécutif est diversifié. Deux systèmes coexistent : l'Exécutif bicéphale et l'Exécutif monocéphale.

### A)- L'EXECUTIF BICEPHALE.

Ce système ne se retrouve qu'au Sénégal où existe un Président de la République et un Président du Conseil dont les pouvoirs sont dissemblables. Ce régime original en Afrique est lié à des considérations historiques : l'influence des systèmes de la IIIème et de la IVème République française ; il est également lié à des considérations politiques dont la principale est la présence au Sénégal de deux personnalités politiques marquantes et influentes qui ne pouvaient que se partager le pouvoir.

Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres de l'Assemblée nationale, un délégué par Assemblée régionale et un délégué par conseil municipal. L'élection a lieu au scrutin secret à la tribune, à la majorité des deux tiers aux deux premiers tours, à la majorité absolue aux autres tours.

Le Président du Conseil est présenti et désigné par le Président de la République. Il doit ensuite recueillir l'investiture de l'Assemblée à la majorité absolue. C'est le

Président du Conseil qui choisit les ministres. L'ensemble du gouvernement est nommé par décret du Président de la République. Il n'y a pas au Sénégal d'incompatibilité entre la fonction ministérielle et la fonction parlementaire. Les constituants n'avaient pas, il est vrai, présent à l'esprit le spectre des crises ministérielles que leurs homologues français redoutaient par-dessus tout.

Les prérogatives des deux titulaires du pouvoir sont naturellement diversifiées.

Le Président de la République est le Chef de l'Etat ; à ce titre, il dispose d'un certain nombre de pouvoirs énumérés dans la Constitution. Ces pouvoirs sont assez semblables à ceux dont disposait le Président sous la IVème République française, c'est-à-dire des pouvoirs plus théoriques que pratiques, plus honorifiques que réels. Le Président de la République est ainsi gardien de la Constitution et comme tel il peut saisir la Cour Suprême (art. 24), il est le garant de l'indépendance nationale, il est le Chef des Armées (attribution purement théorique), il nomme aux emplois supérieurs de l'Etat, il a le droit de grâce, il promulgue les lois, il préside le Conseil supérieur de la Défense et le Conseil supérieur de la Magistrature. De plus, le Président détient une attribution politique importante : il présente et désigne le Chef du Gouvernement et il préside le Conseil des Ministres.

Ces pouvoirs peuvent sembler importants bien que nous les ayons qualifiés plus haut de théoriques. Il n'en n'est rien, car la nécessité du contreseing du Chef du Gouvernement vient atténuer sinon disparaître la réalité des pouvoirs du Chef de l'Etat. Tous les actes du Président, sauf ceux qu'il accomplit en sa qualité de gardien de la Constitution et dans l'exercice de ses pouvoirs d'arbitrage, doivent être contresignés par le Chef du Gouvernement et, le cas échéant, par le ministre responsable.

C'est donc le Président du Conseil qui assure la quasi totalité du pouvoir exécutif : il seul responsable devant le Parlement. Le Président du Conseil conduit et dirige les affaires de la Nation. A cet effet, il dispose de l'Administration et de l'Armée. Il exerce le pouvoir réglementaire, prérogative importante puisque le domaine de la loi est limité. Il assure l'exécution des lois, nomme aux emplois autres que ceux pourvus par le Président de la République. Il choisit ses ministres et peut leur déléguer certaines fonctions ... C'est donc lui qui assure la réalité du Pouvoir.

B)- L'EXECUTIF MONOCEPHALE.

Au Tchad et à Madagascar, le pouvoir exécutif est concentré entre les mains d'un seul personnage : le Chef du Gouvernement qui est en même temps le Chef de l'Etat. A Madagascar, il porte le nom de Président de la République, au Tchad on l'appelle Chef de l'Etat. En principe, il est le seul à assurer le pouvoir exécutif dans sa totalité mais à Madagascar, il est assisté d'un "Vice-Président du Gouvernement" qui a pour rôle principal de suppléer le Chef de l'Etat en cas de vacance ou d'empêchement. Il existe aussi des ministres qui aident le Chef de l'Etat dans sa tâche.

A Madagascar, le Président de la République est élu pour sept ans à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second tour par un collège électoral comprenant les députés, les Sénateurs, les conseillers généraux des provinces et des délégués des assemblées municipales et rurales élus au sein de ces assemblées en fonction de la population. Le candidat à la Présidence doit être présenté par au moins cinquante membres du collège électoral. C'est un système tout à fait semblable à celui de la France.

Au Tchad, le Chef de l'Etat est élu par l'Assemblée nationale. La majorité des deux tiers est requise au premier tour, celle des deux cinquièmes au second et à partir du troisième tour, la majorité absolue suffit (art. 9). C'est donc un système radicalement différent des systèmes sénégalais et malgache ; étant l'élu du Parlement seul, le Chef de l'Etat du Tchad verra sa responsabilité et sa dépendance plus accentuées.

Dans les régimes monocéphales du Tchad et de Madagascar, le Chef de l'Etat détient la totalité du pouvoir exécutif. Il peut partager ses pouvoirs avec les ministres mais ceux-ci étant nommés et révoqués par lui, ils ne peuvent que lui être dévoués. Il peut arriver qu'un ministre soit imposé par un parti qui soutient le gouvernement, mais ce cas est rare dans les Etats de la Communauté, l'Assemblée étant le plus souvent composée de membres d'un seul parti.

Les autres attributions du Chef de l'Etat sont celles qui incombent normalement au, un Chef d'Etat qui serait en même temps Chef de Gouvernement, c'est-à-dire essentiellement la conduite de la politique de la Nation, l'exercice du pouvoir réglementaire, l'exécution des lois et règlements, la nomination des fonctionnaires, la négociation et la ratification des traités et engagements internationaux,

la promulgation des lois... Il est donc très puissant car non seulement le domaine du pouvoir réglementaire est immense, mais encore il peut prendre par voie d'ordonnances des mesures qui seraient normalement du domaine de la loi. De plus, l'état d'urgence peut être décrété par le gouvernement. L'exercice des pouvoirs par le Chef de l'Etat n'est cependant pas toujours laissé à sa libre appréciation. Il est certains cas dans lesquels avant de décider il lui faut l'accord du Gouvernement ou un contreseing ministériel. Il en est ainsi dans le domaine de la politique général de l'Etat, des projets de lois, des ordonnances et des décrets réglementaires. En réalité, les ministres sont solidaires du Chef de l'Etat : ils peuvent toujours démissionner s'ils n'approuvent pas son action. Tant qu'ils voudront garder leur poste, ils contresigneront les actes du Chef de l'Etat. On peut se demander quelle est l'utilité du contreseing ministériel, si le Chef de l'Etat est responsable devant le Parlement.

### § 3- LES RAPPORTS ENTRE L'EXECUTIF ET LE LEGISLATIF.

Nous avons classé les régimes sénégalais, tchadien et malgache dans la catégorie des régimes parlementaires parceque le gouvernement est responsable devant le Parlement et que, sauf au Sénégal, le Gouvernement peut dissoudre le Parlement. Mais aucun de ces régimes n'obéit aux règles du parlementarisme classique ; de plus chacun a son propre régime différent des autres. Cela nous conduit à les étudier séparément.

#### A)- LE REGIME SENEGALAIS.

Le régime sénégalais est un régime parlementaire à un double point de vue.

La responsabilité politique du Gouvernement peut être engagée devant l'Assemblée nationale d'après l'article 26 " Il (le Président du Conseil) est solidairement responsable avec son gouvernement devant l'Assemblée nationale dans les conditions prévues par la présente Constitution".

Des limites au principe de la responsabilité découlent cependant des articles 51 et 52. La question de confiance posée par le Président du Conseil n'est admise au vote des députés que quarante-huit heures

après avoir été posée. La motion de censure, d'origine parlementaire, obéit aux mêmes conditions de délai mais son exercice est encore plus limité : pour être recevable, la motion de censure doit être revêtue de la signature du quart des membres composant l'Assemblée et pour être votée seuls sont recensés les votes qui lui sont favorables.

Le régime sénégalais est un régime parlementaire encore parce que l'Assemblée nationale en vertu de l'article 39 vote la loi, mais que l'exercice de ce droit est limité par des obstacles que l'on ne retrouve que dans les régimes parlementaires. C'est ainsi que la compétence législative de l'Assemblée est résiduelle, elle est strictement limitée alors que le domaine réglementaire par nature est très étendu. Le respect de cette répartition des compétences est assuré par l'irrecevabilité opposée par le gouvernement à toute proposition de loi ou amendement qui sort du domaine de la loi. De même l'exercice de la fonction législative est étroitement réglementé : l'inscription par priorité à l'ordre du jour de l'Assemblée d'un projet, d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale est de droit si le gouvernement en fait la demande. De plus, la règle britannique de la limitation de l'initiative financière des députés, reprise par la loi constitutionnelle française du 7 décembre 1954, vient aussi au Sénégal réduire les compétences du Législatif au profit de l'Exécutif. Le régime sénégalais est cependant un régime parlementaire qui se situe en marge des normes du parlementarisme classique : le pouvoir exécutif est prédominant.

La faiblesse des Exécutifs parlementaires classiques a poussé le Sénégal à adopter un régime parlementaire rationalisé se caractérisant par la prédominance du gouvernement et l'arbitrage du Président de la République. L'article 26 confie en effet au Président du Conseil des fonctions gouvernementales renforcées par l'existence d'un domaine réglementaire par nature (art. 42) qu'il est le seul à exercer. De plus, le gouvernement peut se voir déléguer le pouvoir de prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, au moyen d'ordonnances. Enfin le gouvernement dispose du pouvoir de mettre le projet de loi de finances en vigueur au moyen de décret si l'Assemblée n'a pu voter, dans les trente jours, le budget en équilibre. L'arbitrage du Président de la République se manifeste tout d'abord par la composition du collège électoral par lequel il est élu : celui-ci est plus large que l'As-

semblée puisqu'il comprend un certain nombre de délégués des collectivités territoriales. Le Président n'est pas l'élu de la seule Assemblée. En sus des prérogatives traditionnelles normalement dévolues au Chef de l'Etat (nomination des Hauts Fonctionnaires, désignation du Président du Conseil ...) il dispose de nouvelles prérogatives telles que le pouvoir de saisir la Cour Suprême des questions de constitutionnalité des lois de même que de questions relatives aux engagements internationaux. Le Président sénégalais a un rôle plus important que celui de chef d'Etat des régimes parlementaires traditionnels : il peut jouer le rôle d'arbitre indiscutable, indépendant des partis.

La prééminence gouvernementale serait encore plus marquée si le gouvernement avait le droit de dissoudre l'Assemblée. Alors que le droit de dissolution est prévu dans toutes les constitutions de la Communauté, le Sénégal se caractérise par l'absence de ce droit. Il faut penser que cette absence est voulue : elle marque la volonté d'équilibre entre les deux pouvoirs. L'Exécutif prédomine, mais reste sans véritables moyens d'action contre le Législatif. Ceci n'a que peu d'importance étant donné l'existence au Sénégal, comme ailleurs, d'un parti unique détenant tous les sièges de l'Assemblée, parti dont les dirigeants occupent les fonctions gouvernementales. Un conflit reste peu probable entre les deux pouvoirs.

## B)- LE REGIME TCHADIEN .

On peut qualifier les rapports entre l'Exécutif et le Législatif au Tchad de rapports parlementaires mais ici encore l'on est en présence d'un renforcement de l'Exécutif.

Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif sont classiques. Le Chef de l'Etat peut poser la question de confiance, après délibération du Conseil des Ministres sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. De son côté, l'Assemblée nationale peut déposer une motion de censure. Après que la question de confiance ait été posée, ou que la motion de censure ait été déposée, trois jours francs doivent s'écouler avant qu'un vote intervienne. La confiance est refusée et la censure votée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si cette éventualité se produit, la session de l'Assemblée nationale est suspendue de plein droit. Le Chef de l'Etat peut alors prononcer la dissolution

de l'Assemblée dans les quarante-huit heures. Dans ce cas, le Président de l'Assemblée nationale devient de plein droit ministre d'Etat. L'Assemblée nationale doit être renouvelée dans un délai de trente jours au moins et de quarante cinq jours au plus.

Si le Chef de l'Etat n'a pas prononcé la dissolution de l'Assemblée à l'expiration du délai de quarante-huit heures, il est considéré comme renversé. La session de l'Assemblée nationale reprend ; elle doit aussitôt élire un nouveau Chef d'Etat.

Les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif sont au Tchad, assez importants. La procédure d'élaboration des lois confie au gouvernement tout pouvoir pour faire discuter par l'Assemblée ses projets de loi en premier lieu ; il en est de même pour le projet de loi de finances : le gouvernement peut le mettre en vigueur par ordonnances si l'Assemblée ne l'a pas voté en équilibre au bout d'un certain délai. Mais c'est le droit de dissolution qui confère au gouvernement sa prééminence. Une limite existe cependant à ce droit : l'Exécutif ne peut dissoudre l'Assemblée qu'au cas où sa responsabilité a été engagée soit par le vote d'une motion de censure, soit par le refus de la confiance.

Le régime tchadien est aussi un régime parlementaire mais qui s'éloigne des règles du parlementarisme classique. Pratiquement, le gouvernement est maître de sa destinée ; il n'est pas obligé de démissionner si sa responsabilité est engagée, il suffit qu'il dissolve l'Assemblée. En réalité on confère au Parlement le droit de renverser le gouvernement, mais celui-ci est libre d'accepter de disparaître ou non. Il n'est même pas imposé de limites au droit du gouvernement de rester en place malgré un vote défavorable de l'Assemblée. Le gouvernement n'acceptera vraisemblablement de démissionner que dans l'hypothèse où il n'aurait plus, non seulement la confiance du Parlement, mais encore celle du peuple. Le régime tchadien est un régime parlementaire rationalisé au profit de l'Exécutif.

#### C)- LE REGIME MALGACHE.

Le régime malgache est un régime éminemment original. La responsabilité gouvernementale existe à deux niveaux. Au niveau du Président de la République : c'est une

responsabilité de type présidentiel, engagée devant le peuple. Au niveau collectif du gouvernement, des ministres : c'est un régime de type parlementaire, la responsabilité du gouvernement est engagée devant le Parlement.

Le Président de la République malgache peut engager la responsabilité du gouvernement sur un programme de politique générale en posant la question de confiance. De son côté, l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement en votant une motion de censure. Cette motion doit être signée par le cinquième au moins des membres de l'Assemblée nationale pour être recevable ; elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue. Aucune motion de censure ne peut être déposée dans l'année qui suit l'élection du Président de la République ou dans les douze mois qui suivent l'approbation de la politique générale du gouvernement.

Contrairement à ce qui se passe ailleurs, Le Président de la République malgache ne doit pas démissionner si la confiance lui est refusée ou la censure votée. Seuls, les ministres doivent démissionner. Le Président doit former un nouveau gouvernement dont le programme de politique générale est soumis à l'Assemblée nationale. Si celle-ci refuse d'approuver le programme du nouveau gouvernement, elle est dissoute de plein droit et il est procédé à de nouvelles élections législatives. Le programme soumis à la nouvelle Assemblée est le même que celui dont le rejet a entraîné la dissolution. Si la nouvelle Assemblée nationale refuse d'approuver le programme, le Président cesse immédiatement d'exercer ses fonctions ainsi que le Conseil des Ministres qui est dissous de plein droit. Il est procédé alors à l'élection d'un nouveau Président de la République. Pendant ce temps, les fonctions gouvernementales sont exercées par le Président du Sénat qui devient Chef du Gouvernement, et par le Président de l'Assemblée nationale qui devient Vice-Président du Gouvernement, et par les vice-présidents des Assemblées.

On pourrait rapprocher le régime malgache du régime de la République de WEIMAR : c'est un régime parlementaire avec au fond un dédoublement fonctionnel de l'Exécutif monocéphale.

C'est aussi un régime très démocratique, car il laisse l'arbitrage du conflit entre les deux pouvoirs au peuple en dernier ressort. L'inconvénient majeur reste cependant que la solution finale peut être très longue à venir

car de dissolution élection puis en démission et en ré-  
élection, une longue période de tension politique est à  
craindre dans le pays. F. FLEOT (1) estime en utilisant une  
terminologie proposée par B. MERKINE-GUETZEVITCH que cette  
procédure est bonne car elle n'est qu'une rationalisation  
de ce que, "mutatis mutandis", engendrerait vraisemblable-  
ment la constitution française de 1958.

Cependant un conflit peut se produire : si l'Assemblée  
nationale qui est l'émanation directe de la volonté popu-  
laire refuse d'approuver le programme du Président de la Ré-  
publique et que cela entraîne sa démission, il n'y a rien  
de sûr pour que l'Assemblée accepte le programme du nou-  
veau Président de la République qui, lui, est élu au suf-  
frage indirect et représente plutôt la classe bourgeoise  
et conservatrice. Ceci peut sembler excessif, car jusqu'à  
présent, les conditions d'un tel conflit n'ont jamais été  
réunies. Une seule fois en effet, le Président de la Répu-  
blique a été amené à poser la question de confiance : elle  
lui a été accordée à l'unanimité.

Le régime malgache est ainsi un régime mixte :  
il est parlementaire au niveau des ministres, il est prési-  
dential au niveau du Président. Il ne semble pas que cela soit  
incompatible.

--:--:--:--:--:--:--

Les Etats-membres de la Communauté conventionnel-  
le présentent ainsi des exemples de régimes politiques di-  
vers que nous avons pu classer en deux catégories. Une  
unité cependant demeure par delà la diversité, unité due  
à l'influence des régimes politiques français, surtout ce-  
lui de la Vème République. Partout on constate la préémi-  
nence de l'Exécutif marquée par l'existence d'un domaine  
réglementaire par nature et, quand elle existe, d'une res-  
ponsabilité gouvernementale difficile à mettre en jeu. La  
raison de cette prééminence n'est pas la même qu'en Fran ce:  
elle est plutôt liée à la nécessité de la stabilité gouver-  
nementale dans les nouveaux Etats indépendants et non pas  
à la crainte éprouvée par les Constituants français de voir  
se reproduire les crises ministérielles de la IVème Répu-  
blique.

Les éléments d'unité ainsi constatés dans les six

(1) AFRIQUE-DOCUMENTS n°50, mars 1960, p.13. Les constitutions  
de l'Afrique nouvelle.

Etats-membres de la Communauté se conjuguent avec les  
liens contractuels existant avec la France pour  
faire un ensemble ayant toutes les apparences de  
la solidité au sein de la diversité. L'avenir de la Com-  
munauté confirmera-t-il ces apparences ?-

-:-:-:-:-:-:-:-

-:-:-:-

-:-

--:--:-- C O N C L U S I O N --:--:--

--:--:--

En définitive la Communauté nous est apparue comme un système ambivalent. En effet, la Communauté envisagée sous son angle essentiel qui consistait à assurer la reconversion d'un système colonial, a pu paraître sous deux aspects antithétiques.

D'un côté, certains y ont vu un moyen juridique de perpétuer la domination de la Métropole, tout en lui assurant un fondement plus consensuel. Sous cet angle, la Communauté se présente comme une institution de sauvegarde et de défense des intérêts de la Métropole.

D'un autre côté, la grande majorité des leaders africains y a vu le moyen d'acquérir une indépendance échelonnée sans entraîner de rupture brutale.

Cette ambiguïté fondamentale devait marquer les limites de l'entreprise.

La Communauté construite à partir de perspectives politiques divergentes manquait pour les associés de la souplesse nécessaire à une institution de transition. La rigidité du système, la concentration de droit et de fait des pouvoirs de la Communauté entre les mains du Président, la domination des organes et de la politique de la République française ont fait que la Communauté ne semblait pas devoir résister à la volonté d'indépendance qui animait les leaders africains et malgache. La Communauté n'avait pas été conçue comme un barrage à l'indépendance des Etats africains et malgache, mais, en vertu de l'article 86 de la Constitution, elle ne pouvait contenir en elle-même plusieurs souverainetés.

L'accession à l'indépendance entraîna une réforme substantielle de l'institution primitive. L'idée même d'institution au sens organique du mot déclina, disparut et fut remplacée par un principe contractuel qui ressortait des usages et de la technique des relations internationales.

En perdant son caractère institutionnel, la Communauté perdit de sa raison d'être puisque la France fut amenée à passer des accords de coopération avec des Etats qui rejetaient le cadre même contractuel de la Communauté. Tout au plus ces accords affirment-ils un caractère plus technique et relativement provisoire. Donc en tant que mécanisme de création d'un " COMMONWEALTH A LA FRANCAISE " la Communauté avait échoué. Il lui manquait l'empirisme du système britannique et une certaine tradition politique faite de libéralisme et entretenue depuis longtemps par l'exercice des pleines souverainetés étatiques. Le dogmatisme de la construction juridique française se prêtait mal à une évolution interne.

La Communauté a subi une révolution plus qu'une évolution ; il n'est pas apparu une deuxième forme de la même Communauté, mais plutôt, des nouveaux types de rapports étrangers par la technique à la Communauté institutionnelle. A l'heure actuelle, la Communauté institutionnelle a vécu, mais si elle n'a pas permis l'institution d'un système durable, elle a joué son rôle de transition. Elle a mis en place le mécanisme psychologique qui devait conduire à l'instauration d'un système de coopération (1). Dans le monde moderne, l'avènement définitif des souverainetés étatiques recèle un dynamisme irrésistible. Or du point de vue de la technique et des réalités sociales, l'indépendance de tous les Etats ne manque pas d'un certain anachronisme. En effet, les conditions réelles de la société internationale vident l'exercice de la souveraineté d'une partie de son contenu même en ce qui concerne les Etats qui possèdent depuis longtemps une structure nationale puissante. L'apparition d'une Communauté internationale fondée sur l'esprit, sur les techniques y compris les techniques juridiques, répond à ce besoin d'entraide et de renforcement mutuel des souverainetés.

La Communauté des Etats "d'expression française" doit être une Communauté beaucoup morale et politique que juridique. De ce point de vue l'enracinement de cet esprit communautaire s'effectue non plus dans un cadre d'obligations réciproques mais par une acceptation libre et d'autant plus efficace qu'elle est volontariste.

(1) Le dernier remaniement ministériel substituant un ministère de la Coopération au Secrétariat d'Etat à la Communauté est particulièrement caractéristique.

Tout en liquidant un système périmé, tout en désarmant les préventions politiques tant d'une fraction de l'opinion française que de la majorité des responsables africains, la Communauté a eu le mérite d'assurer une transition difficile.

-:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-  
:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-  
:-:-

B I B L I O G R A P H I E

-----

A - OUVRAGES ET MANUELS

- BATTIFOL - Traité élémentaire de Droit international privé - 3<sup>e</sup> Edition, 1959.
- BLANCHET (A.) - Itinéraire des partis africains depuis Banako - PLON, 1958.
- BORELLA (F.) - Evolution politique et juridique de l'Union Française - L.G.D.J. 1957.
- CAPITANT (R) - Pour une Constitution fédérale - Renaissance, 1946.
- DECRAENE (P.) - Le Panafricanisme  
Que sais-je? - P.U.F. 1959.
- DUVERGER (M.) - Droit Constitutionnel et Institutions politiques - Thémis, 1961.
- GONIDEC (P.F.) - L'évolution des Territoires d'Outre-mer depuis 1946 - L.G.D.J. , 1958.
- GONIDEC (P.F.) - Les constitutions des Etats de la Communauté - Sirey, 1959.
- GONIDEC (P.F.) - Droit d'outre-mer.  
Montchrestien, 1960 - 2 tomes
- LAMPUE (P.) - Droit d'outre-mer  
Dalloz, 1960.
- LASALLE (C) - Le fédéralisme dans la loi fondamentale de la république fédérale Allemande.  
P.U.F. 1956.
- LOUSSOUARN (Y.) - Précis de Droit international privé.  
Dalloz - 1959.
- LUCAS (Ch.P.) - Lord Durhan's report on British North America affairs - 1912.
- LUCHAIRE (F.) - Droit d'outre-mer.  
Thémis - P.U.F. 1960.
- MALEVILLE (G.) - A l'échelle mondiale - Essai d'une Union Française fédérale. Librairie technique, 1958.
- MILCENT (E.) - L'A.O.F. entre en scène  
Ed. Témoignage chrétien, 1958.

- NERA (G.) - La Communauté.  
" Que sais-je ?" P.U.F., 1960
- REUTER (P.) - Institutions internationales.  
Thémis - P.U.F., 1959.
- ROUSSEAU (Ch.) - Droit International public - 1959.
- SCELLE (G.) - Précis de droit des gens.  
Tome I - Edition 1932
- MELANGES G.SCELLE - Fédéralisme coloniale et Union  
française, par C.A. Colliard - L.G.D.J.  
1950.

B.- A R T I C L E S

- AUTIN (J.) - Communauté et Coopération.  
Rec.Penant -1960 P P. 1 et sq.
- BALANDIER (G.) - Le contexte sociologique de la vie  
politique en Afrique noire.  
Revue Française de Science Politique  
Mars 1960.
- BERLIA (G.) - Le projet de Constitution du 19 Avril  
1946 - Revue du Droit public 1946 p.237.
- BORELLA (F.) - Le pouvoir gouvernemental dans la  
Communauté : le Président et le Conseil  
Exécutif. Rec. Penant - 1959 P. 127.
- BORELLA (F.) - Le fédéralisme dans la Constitution du  
4 Octobre 1958 - Annuaire français de  
Droit International - 1958.
- CAILLAVET (A.) - Le problème de l'Union française fédé-  
rale .  
Union française et Parlement - Sept.53
- CHASTENET (R) - L'Assemblée de l'Union française et le  
Sénat de la Communauté. Revue de Paris,  
Décembre 58.
- CHATELAIN (J.) - L'application des disposition constitu-  
tionnelles relatives à l'Union française.  
Revue juridique et politique de l'Union  
française - 1947 - P. 395.
- DECOTTIGNIES (R.) La personnalité morale en Afrique noire  
Annales africaines 1958 - P. 11
- DECOTTIGNIES (R.) Nationalité et citoyenneté 1959 en  
Afrique Noire.  
Annales africaines 1959 - P.41
- DRONNE (R) - Pour une véritable Union française -  
Union française et Parlement 1952.

- GALBRUN (R.) - Perspectives d'une organisation fédérale de la République française - R.J. P.U.F. -58 p.55
- GAUDEMET (P.) - La provincialisation à Madagascar. R.J. P.U.F. 1958 p.294
- GONIDEC (P.F.) - L'Evolution des territoires d'Outre-mer depuis 1946. R.J.P.U.F. 1958.
- GONIDEC (P.F.) - Introduction à l'étude de la Communauté Rec. Penant 1958 - P. 185.
- GONIDEC (P.F.) - Vers la création de dominions noirs : la Gold-Coast. R.J.P.U.F. 1958 - p.61
- GONIDEC (P.F.) - La Communauté et les relations internationales. Annales africaines 1959 - p.15
- GONIDEC (P.F.) - La Communauté et les voies de l'indépendance - Rec. Penant 1960 - P.3
- HAMON (L.) - Introduction à l'étude des partis politiques de l'Afrique française - R.J.P.O.M. 1959 P.149
- KIRSCH (M.) - L'Evolution politique des Etats d'Afrique noire membres de la Communauté. R.J.P.O.M. - 1960 - p.3
- LAMPUE (P.) - Nature juridique de l'Union française. R.J.P.U.F. - 1953 - p.1
- LAMPUE (P.) - La citoyenneté de l'Union française R.J.P.U.F. - 1950 - P. 305
- LAMPUE (P.) - Les pays d'outre-mer Français de la République française, la Communauté et les Accords d'Association - R.J.P.O.M. 1959 N°s 1 et 2.
- LAMPUE (P.) - La révision Constitutionnelle relative à la Communauté. R.J.P.O.M. 1960 - P. 457.
- LANGAVANT (P.) - Les matières communes dans la Communauté Rec. PENANT 1959 - P. 395
- LAVIGNE (P.) - Les problèmes coloniaux dans la Constitution française. Revue de droit contemporain - Déc. 1958 p. 134.
- LAVIGNE (P.) - La Constitution de l'Union française, titre VIII de la Constitution du 27 Octobre 1946. Rec. Penant 1947 - P.89
- LUCHAIRE (F.) - Révision du Titre VIII de la Constitution R.J.P.U.F. 1958 - P.293.
- MERLE (M.) - La Constitution et les problèmes d'Outre-mer. Revue française de Science Politique - Mars 1959.

- MOUNIER (B.) - Le parlement de la République Malgache  
R.J.P.O.M. 1960 - P.489
- PERILLIER (L.) - Structure de l'Union française, essence  
du fédéralisme. Union française et  
Parlement - Janvier 1954.
- PEUREUX (G.) - Le Conseil exécutif de la Communauté.  
R.J.P.O.M. 1960 P. 61
- PRELOT (M.) - Les Constitutions de l'Afrique nouvelle.  
Afrique - documents n° 50.
- QUERMONNE (J.L.) - Esquisse d'une théorie juridique et po-  
litique de la décolonisation.  
R.J.P.U.F. 1958 - P.429.
- QUERMONNE (J.L.) - Nouvelles institutions politiques.  
Revue de l'Action populaire - Juin 60  
p. 679.
- SENGHOR (L.S.) - Les négro-africains et l'Union fran-  
çaise.  
Revue politique et parlementaire Juin  
1947 - P. 205.
- SEURIN (J.L.) - Elites sociales et partis politiques  
en A.O.F. - Annales africaines 1959.
- VEDEL (G.) - L'Union française : Régime anachronique  
Demain - Mars 1957.
- LE MONDE - 1958 - 1959 - 1960 - 1961.

C.- TEXTES CONSTITUTIONNELS

- Constitution française du 4 Octobre 1958.
- Constitution sénégalaise : 24 Janvier 1959.
- Constitution sénégalaise : 26 Août 1960.
- Constitution soudanaise : 23 Janvier 1959.
- Constitution de Côte d'Ivoire : 26 Mars 1959.
- Constitution du Dahomey : 15 février 1959.
- Constitution de Haute-Volta : 2 Mars 1959.
- Constitution du Niger : 12 Mars 1959.
- Constitution de Mauritanie : 22 Mars 1959.
- Lois Constitutionnelles du Congo des 28 Novembre 1958,  
16 et 20 Février 1959.
- Constitution du Congo : 12 Avril 1961.
- Constitution de la République centrafricaine : 16 Fé-  
vrier - 12 Décembre 1960.
- Constitution du Gabon : 19 Février 1959.

- Constitution du Gabon : 21 février 1961.
- Constitution du Tchad : 28 Juin 1960.
- Constitution de Madagascar : 29 Avril 1959 modifiée  
par la loi constitutionnelle du 28 Juin 1960.



VU le Doyen, Président de la thèse  
R. DECOTTIGNIES

VU le Recteur :  
C. FRANCK.

I  
TABLE DES MATIERES

-:-:-:-:-

INTRODUCTION ..... Page 1.

PARTIE LIMINAIRE : DE L'UNION FRANCAISE A LA  
COMMUNAUTE .....,....." 7.

Chapitre I : Causes de l'échec de l'Union  
Française....." 9.

Section I. Causes institutionnelles.

§ 1.- Obscurité du Titre VIII. .... " 9.

§ 2.- Incohérence du Préambule et du  
Titre VIII. .... " 10.

§ 3.- L'Union Française : régime  
anachronique. .... " 12.

§ 4.- Défaut de force attractive du  
cadre juridique de l'Union  
française....." 12.

Section II. Causes politiques....." 14.

§ 1.- Apparition et extension du  
nationalisme. .... " 14.

§ 2.- Influences internationales et  
autres expériences nationales..... " 17.

§ 3.- Non respect des engagements..... " 20.

§ 4.- Absence de coordination de l'action  
gouvernementale..... " 22.

Chapitre II : Projets de Réforme de l'Union  
Française....." 25.

Section I. Projets de Réforme partielle du  
Titre VIII et réformes effective-  
ment promulguées....." 25.

§ 1.- Les projets..... " 25.

§ 2.- Les réformes effectives : la loi-  
cadre du 23 Juin 1956....." 26.

Section II. Projets de réforme totale de  
l'Union Française : le Fédéralis-  
me....." 29.

§ 1.- Les réformes relatives aux institu-  
tions centrales..... " 33.

§ 2.- Les réformes relatives aux institu-  
tions des Etats-membres..... " 36.

§ 3.- Les réformes relatives à la répartition des compétences.... Page 37

Chapitre III : Elaboration de la Constitution de Communauté,....." 40.

PREMIERE PARTIE : STATUT JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA COMMUNAUTE INSTITUTIONNELLE ET DES ETATS MEMBRES....." 45

Chapitre Préliminaire : Composition de la Communauté,....." 45.

§ 1.- L'exercice des options,....." 45.

§ 2.- Le caractère non définitif des options,....." 50.

Chapitre I : La répartition des compétences.. " 53.

Section I. Les compétences des Etats autonomes....." 54.

Section II. Les compétences communes....." 65.

1 - La politique étrangère,....." 66.

2.- La défense....." 70.

3 - La politique économique et financière commune et la monnaie....." 72.

4 - La politique des matières premières stratégiques,....." 73.

5 - Le contrôle de la Justice....." 75.

6 - L'enseignement supérieur....." 77.

7.- L'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications. ...." 78.

Chapitre II : Les Institutions de la Communauté. ...." 85.

Section I. La citoyenneté de la Communauté." 85.

§ 1.- La Nationalité, ..... " 86.

§ 2.- La Citoyenneté....." 87.

Section II. Le Président de la Communauté.. " 91.

§ 1.- Désignation du Président de la Communauté....." 91.

§ 2.- Attributions du Président de la Communauté.....	Page 93.
Section III: Le Conseil Exécutif....."	96.
§ 1.- Composition du Conseil Exécutif.."	97.
§ 2.- Fonctionnement du Conseil Exécutif. Exécutif....."	97.
§ 3.- Les Attributions du Conseil Exécutif....."	99.
Section IV : Le Sénat de la Communauté....."	101.
§ 1.- Composition du Sénat de la Communauté....."	101.
§ 2.- Fonctionnement du Sénat de la Communauté....."	104.
§ 3.-- Attributions du Sénat de la Communauté....."	105
Section V : La Cour arbitrale de la Communauté....."	110.
§ 1.- Composition de la Cour arbitrale."	110.
§ 2.- Compétence de la Cour arbitrale.."	112.
§ 3.- La Procédure devant la Cour arbitrale....."	115.
§ 4.- Nature juridique de la Cour arbitrale....."	117.
Chapitre III : La Nature Juridique de la Communauté Institutionnelle....."	121.
DEUXIEME PARTIE : STATUT JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA COMMUNAUTE CONVENTIONNELLE ET DES ETATS MEMBRES....."	132
Chapitre I. : L'évolution de la Communauté...."	133.
§ 1.- Les Ouvertures vers l'Indépendance....."	133.
§ 2.- La Révision Constitutionnelle. "	136.

Chapitre II	: La Communauté Conventiennelle.	Page 143.
§ 1.-	Les accords de Coopération....."	143.
§ 2.-	Nature de la Communauté Conventiennelle....."	148.
Chapitre III	: Les Etats Indépendants Membres de la Communauté....."	153.
Section I.	Les Régimes présidentiels....."	154.
§ 1.-	Le pouvoir Exécutif....."	155.
§ 2.-	Le pouvoir Législatif....."	157.
§ 3.-	Les rapports entre l'exécutif et le législatif....."	160.
Section II.	Les régimes parlementaires....."	162.
§ 1.-	Le pouvoir législatif....."	163.
§ 2.-	Le pouvoir exécutif....."	166.
§ 3.-	Les rapports entre l'exécutif et le législatif....."	169.
CONCLUSION....."		175.
BIBLIOGRAPHIE....."		178.

---:---:---:---:---:---:---:---